

西方社会科学基本知识读本

■ 丛书英文版主编\弗兰克·帕金  
■ 丛书中文版主编\周殿富 韩冬雷  
■ 丛书中文版执行主编\曾海军

# 官僚制

## 第二版

[英]戴维·毕瑟姆 著  
韩志明 张毅 译

Bureaucracy



吉林人民出版社

# 官僚制

## 第二版

[英] 戴维·毕瑟姆 著  
韩志明 张毅 译

吉林人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

官僚制 / (英) 毕瑟姆著; 韩志明等译。

—长春: 吉林人民出版社, 2005. 1

(西方社会科学基本知识读本)

书名原文: Bureaucracy

ISBN 7 - 206 - 04590 - 1

I. 官… II. ①毕… ②韩… III. 文官制度—西方国家—现代 IV. D523. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 001873 号

David Beetham

Bureaucracy

(Original ISBN: 0 - 335 - 196543)

Copyright © David Beetham 1996

Original language published by The McGraw - Hill Companies, Inc. All Rights reserved. No part of this publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.

Simplified Chinese translation edition jointly published by McGraw - Hill Education (Asia) Co. and Jilin People's Publishing House.

本书中文简体字翻译版由吉林人民出版社和美国麦格劳 - 希尔教育(亚洲)出版公司合作出版。未经出版者预先书面许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书的任何部分。

本书封面贴有 McGraw - Hill 公司防伪标签, 无标签者不得销售。

吉林省版权局著作权合同登记 图字: 07 - 2005 - 1367

## 官僚制

著 者: 戴维·毕瑟姆 译 者: 韩志明 张毅

责任编辑: 崔文辉 崔凯 封面设计: 陈东 责任校对: 叶高

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码: 130022)

网址: [www.jlpph.com](http://www.jlpph.com) 电话: 0431 - 5378012

全国新华书店经销

发行热线: 0431 - 5395845

印 刷: 长春市永恒印务有限公司

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 5.125 字 数: 110 千字

标准书号: ISBN 7 - 206 - 04590 - 1 / D · 1400

版 次: 2005 年 1 月第 1 版

印 次: 2005 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 5 000 册

定 价: 14.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

# 《西方社会科学基本知识读本》编委会名单

**主 编：**周殿富 韩冬雪

**学术咨议(按姓氏笔画排序)：**

万俊人 马德普 马敬仁 孙晓春 李 强  
任剑涛 应 奇 何怀宏 林尚立 姚大志  
胡维革 贺照田 高 建 袁柏顺 徐湘林  
夏可君 顾 肃 梁治平 曹德本 葛 荃  
谭君久 薄贵利

**编 委：**孙荣飞 朱海英 刘训练 彭 斌  
叶兴艺 赵多方

**第一期执行编委：**孙荣飞 朱海英

# 《西方社会科学基本知识读本》

## 总序暨出版说明

自 19 世纪中后期西学东渐以来，在西方思想和相关书籍引入方面的成就可谓蔚为大观，但总的来说，大都强调系统理论的引进和评介。自 20 世纪改革开放以来，大规模的介绍和翻译西方人文与社会科学的著作成为了“文化热”的先导，其中商务印书馆的《汉译世界名著》、三联书店的《现代西方学术文库》、华夏出版社的《二十世纪文库》，以及《现代西方思想文库》等丛书曾经滋养和影响了数代学人的学术生命。

本套丛书立足于社会科学领域的基本概念，虽名曰基本知识，却并非简单意义上的学术普及，每本小册子的著者皆是该研究领域的专业权威人士。以往这类书籍的引进通常表现为编纂学科史的教材形式，将知识的引介停留在教科书的层次上。故此，作为单纯的基本概念的追本探源式的梳理工作略显不足，这也使得研究者对各家各派的观点难以获得系统的了解。而从可读性和理论的深入性上来说，本套丛书既适合于初次涉猎该领域的非专业人士、本科生，成为他们的领航性的参考文献，也能够满足于对此领域具有相当知识积累且有一定专深研究的研究者的专业化要求，因此能够将系统性理论的引入与基本概念的拓展齐头并进，可谓一举两得。

需要指出的是，该套丛书以社会科学自诩，而社会科学与自然科学的不同之处就在于它反映了不同于自然科学的文化内涵和根本的价值取向，因此它并不具有自然科学本身拥有的客观性和普世性。毫无疑问，这套丛书是西方社会科学家以西方特有的文化视野和价值取向为基点，看待西方世界和社会的世界观、价值观、人生观的集中反映。对此，我们应该确立批判与扬弃、借鉴与建构并举的思想立场。毋庸置疑，在与西方世界的文化交流与相互学习的过程中，我们不可避免地要接触并吸收西方有益的社会科学文明的普遍性成果，借鉴和利用有益于我国社会主义现代化建设的合理经验以及社会科学研究的分析框架。与此同时，我们也坚决反对食洋不化的崇洋心态和西化倾向，坚持马克思主义的哲学和社会科学观，在坚持学术自主性的“洋为中用”的前提下，实现社会科学的本土化、规范化、科学化。

编者

# 出版导言

诚如作者在前言中提到的，几乎所有的现代政治派别都把官僚制作为其谴责的对象。然而，它却以惊人的生存能力证明自身的不可替代性。这个泰坦在现代行政制度中投下它巨大身影，但是对其进行准确的理论描述却是一件非常艰巨的事情。而这恰恰是现代政治理论专家毕瑟姆试图在这部著作中要做到的。

在这部作品中，毕瑟姆的目的是试图从各个角度给官僚制一个全面的定义，并建立对其的系统的认识方式，从而最终构筑起完备的官僚制理论。这项困难的研究工作是要在对官僚制混乱的形态和繁复的权力运作模式的细致考查，以及对于先行存在的却又相互对峙的历史社会学和政治理论的观点和范式的探讨的基础上实现的。从某种程度看，作者已经很接近成功了。借助于韦伯和马克思的成就，毕瑟姆比较清晰地描述了西方官僚制的模式，以及它的权力运作流程、它的政治理论关联，等等。对于我们理解官僚制，乃

至理解现代社会科学，都非常有帮助的。同时，对于完善中国公共行政管理的组织模式也是有启发价值的。

就西方知识界的角度而言，本书的理论观点是比较客观持中的。但是，仍然带有不可避免的局限性。在书中，作者对于社会主义国家的行政管理模式缺乏了解，把其同西方的文官官僚制度等量齐观，在同一个尺度下进行分析和讨论，忽视了行政制度的社会文化依托的差异性。并进而得出错误的分析结论。同时，作者对于马克思主义的相关理论分析也不是很准确，这都导致了定义和结论的偏差。此外，在作品中，作者把苏联、中国等社会主义国家的政治实践活动看作是向官僚制度的退化过程，显然是不正确的。对于这一切，希望读者在阅读过程中保留清醒的态度和正确的判断标准，合理地进行取舍。

编者

## 第二版序言

本书第一版中富有特色的论点和跨学科的视野在这个第二版中得以维持，但鉴于 1987 年以来学术和政治的发展，文本和索引（书目、文献）已经有了充分的更新。非常感激 Vicki Harvey 帮助我编辑了修订书目和进一步阅读指南。

## 导　　言

我们都乐于憎恶官僚制。官僚制同时表现出笨拙的无效率和咄咄逼人的权力这样两种相互矛盾的形象。一方面是无能、官僚主义和人浮于事，另一方面是操纵、拖延和拜占庭式的阴谋诡计。在某种程度上，几乎没有哪一种邪恶不可以算到它的帐上。官僚制罕见地受到了所有政治派别的诅咒。右派以自由市场的名义寻求对它的限制，中间派以开放和责任的名义改革它，左派以参与和自我管理的名义想要取而代之。然而，它展示了抵制所有这些侵犯的惊人能力。最为杰出的官僚制理论家马克斯·韦伯写道，“文官的独裁正愈演愈烈”。他论证道，这是因为官僚制具有处理大规模工业社会复杂的行政管理任务的独特能力。官僚制不可或缺，然而又问题百出，这就是它使我们面临的悖论。

然则，官僚制究竟是什么呢？当那些被诸如上面一段慷慨激昂的开场白引发兴趣的学生深入这个主题时，他或她立刻就会堕入一种混乱的状态。这种混乱来自于官僚制这个术语所被

## 官僚制

赋予的诸多不同的涵义，这是一个决不可能穷尽的清单：文官统治、专业化的行政管理体系、组织无效率、公共行政（管理）、非市场体制、非民主组织。面对这些不同的用法，官僚制的论述者们倾向于在两种定义策略中做出选择。第一种是规范性方法，他们自信地宣称，官僚制实际上是指公共行政（管理），或者是组织无效率，或者是根据不同情形所指的任何东西。这种方法避免了混淆，但只有学生不去阅读其他人的著作才行。第二种是更偏重于描述和不可知论的方法，论述者们据此考察了有关这个术语的各种不同涵义，从而断定——也许不无遗憾——实际上根本没有一种叫做官僚制的东西，而只有截然不同的现象的集合，它们彼此之间只有无关紧要的联系，而被误导地贴上一个共同的标签。这种方法有助于澄清混乱，但其代价却是消解了官僚制这一统一的探究主题。在这一点上，学生也许会感到有点失望：难道官僚制真的根本就不存在吗？

我在本书中采用的方法不同于这两种方法中的任何一种。我认为确实存在一个可辨识的探究主题，即官僚制，虽然它以不同的形式出现；我还认为，存在着一系列对涉及到官僚制效率和官僚制权力问题的反复关注。然而，只有通过分析人们分析这一主题的不同视野及其相互关系，我们才能获得一个一以贯之的官僚制定义和对官僚制的充分理解。只有通过对研究官僚制的主要的不同路径的批判性分析，才能使我们对官僚制有一个系统的、确凿的认识，这种认识既不是将局部拔高为整体，也不是将整体分解为一系列互不相关的要素。

在社会科学中遇到某个术语不同的或者有争议的定义时，

一个有用处的策略就是提出如下两个问题：在任何情况下，与之相对应的术语是什么？这种对照所要强调的视野和某类问题是什么？如果我们就官僚制这个术语提出这两个问题，我们将立刻发现各种不同的定义并非是武断的和任意的，而是分别源自于不同的学术背景，如比较政治学、组织社会学、公共行政管理学和政治经济学。换言之，想要理解官僚制概念，首先要理解它在特定社会科学领域的不同用法。现在让我们依次说明这一点。

在 19 世纪，官僚制这个术语的标准用法是指一种政治体制类型，其字面的解释就是“官僚的统治（rule by the bureau）”。它意指一种行政职位为职业文官所占据（把持）的体制，通常这种体制是对世袭君主负责。官僚制与代议制政治体制相对应，后者指当选的政治官员对代表大会或议会负责。故此，密尔（J. S. Mill）在其经典著作《代议制政府》（*Representative Government*）中将官僚制（体制）视为是代议制（政府）体制惟一严肃的替代物，并且评价了两种体制各自所特有的利弊。在 20 世纪，就像是世袭君主统治那样，官僚制统治更像是军事专制、一党制政府或其他形式的独裁统治的一个特征，它仍然被用之于与议会民主制进行对照。这种对照属于比较政治学学科，它所关注的是探索不同政治体制在特征和运行上的显著差别。

第二种用法属于组织社会学，它源自于马克斯·韦伯的著作。对韦伯而言，官僚制不是指一种政府类型，而是指一种由训练有素的专业人员依照既定规则持续运作的行政（管理）体

## 官僚制

制。尽管官僚制发端于普鲁士那样的官僚制国家，韦伯注意到这种行政（管理）类型是如何越来越盛行于所有的政治体制，不管是君主制还是代议制，甚至是所有承担大规模复杂行政管理任务的组织，如商业企业、工会和政党，等等。作为专业行政（管理）的一般概念的官僚制包含着一个双重的对比：其一，行政管理和政策制定之间的对比，后者是雇佣官僚制的联盟的责任，官僚制依法从属于这一联盟。其次是现代行政管理方法与传统行政管理方法的对比，后者以非专业化方式进行。这个一般概念属于组织社会学，它旨在理解现代社会中组织的最为一般的特征和类型。

第三种用法源自于公共行政（管理）学。正如该术语所暗示的，官僚制在这里意味着与私人组织中行政管理相对的公共行政管理。这种对比的主旨是为了确定两者之间的差异，强调行政体制由于处于政府领域之中所具有的不同性质的特征，比如强制性特征，与法律的特殊关系，关注普遍利益而不是私人利益，其运行的公共责任，等等。相比于组织社会学，依照公共行政学的观点，区别专业行政管理的不同类型与阐明它们所具有的共性同样富有意义。

第四种用法来自于政治经济学。初看起来，它似乎与前一种用法相似，因为两者有相当程度的重叠。然而，正如这个学科的名称所暗示的，它关心的是按照其收入来源，以经济学的术语区分不同的组织。根据这一立场，官僚制被定义为一个非市场的组织，与通过在市场上销售产品获得资金的组织不同，它的资金来自于上级联盟的一般拨款。尽管这样的组织大多数

## 导言

见之于公共领域，也有许多并非如此，比如教会、慈善组织、志愿者社团。在另一方面，一些政府机构也在市场上出售产品，如铁路公司、汽车制造厂，等等，因而他们并不是严格意义的官僚制组织。此种方式定义官僚制的目的，是要强调一个组织由于获取资金的方式和运行其中的经济环境的不同，其特征及运行方式也会发生整体上的变化。

按照其独特的倾向和兴趣焦点，每一种学科立场都提出了自己的官僚制定义，以及官僚制与非官僚制的对照点。因此，理解官僚制这一主题的出发点与理解这些不同的学科是联系在一起的。在第一章我要关注其中的三门学科，即组织社会学、政治经济学和公共行政（管理）学，并理清它们研究官僚制的方法之间的差异。然而，在诸多差异之下，也会显示出共同的主题和倾向，如关注于界定行政（管理）效率的涵义，确切说明其实现的条件，评价官僚制合乎这些条件的程度，理解官僚制在实际上是如何运行的，以及运行方式是如何影响组织的目标和政策，而行政管理据认为是从属于这些目标和政策的。尽管它们的叙述各有不同，在某些方面还互相抵触，但经过批判性分析，他们仍然可以被整合为一种更富包容性的官僚制定义和官僚制运作理论。

第一章中所考察的各学科有助于我们对官僚制的理解，这种助益是重要的，但却必定是有限的。这不仅是在于，就像官僚制本身一样，学科规范的力量来自于劳动分工，以及由此形成的知识分割，而且这也是因为，即便它们的视野合而为一，也不过是局限于将官僚制当作为一个自足的实体，局限于从官

## 官僚制

僚制内部来理解它，而孤立于广阔的社会和历史。官僚制是如何运作的？它们如何才能更有效率？这些引人入胜的问题，在本质上是那些经理人员和行政管理者们将其转引入了学术探索的领域。这不是偶然的。公共行政学、经济学和组织社会学都是在与行政管理实践——无论是在政府、工商业中的，还是在整个社会中的——的紧密联系中发展起来的，是在与对那些未来会占据这些领域中的行政管理职位的人的教育的紧密联系中发展起来。因此，不足为奇，他们既有这种视野的洞察力，也有着这种视野的局限性。

为了从官僚制运作和效率问题的探讨转入对官僚制权力及其在 20 世纪的膨胀的分析，有必要采取历史社会学的视野。在第二章中，我考虑了两种主要的、相互对峙的历史社会学范式，以及他们各自对官僚制权力的分析和批判。第一种是韦伯的政治社会学，它将官僚制置于现代化过程的核心，对基于知识和组织垄断的官僚制的权力渊源进行了分析，以自由主义式的态度关注政治领域中官僚制权力的膨胀和集中问题。第二种历史社会学流派是马克思的政治经济学，它将官僚制定位在资本主义发展的理论中，这种分析认为权力源自于生产资料的所有权和对生产资料的控制，它将官僚制定义为阶级分化社会中特有的行政管理形态。对这两种理论的思考不仅可以将我们引入更为宽泛的比较政治学主题，而且还能使我们深入到对于前苏联性质，以及资本主义的替代物是否必然要堕落为一种官僚制统治形态的争论。

第一章的立场是从内部来探讨官僚制，第二章的立场则是

## 导言

从外部来探讨它。韦伯式的观点代表着自由主义的、非官僚制精英们的观点，他们认为自己社会的独立性受到了官僚制膨胀的威胁，他们寻求通过制度化的多元主义策略来限制它，以及单个领导人对其自上而下的控制。马克思主义的观点代表着那些在经济上和社会地位上从属于官僚制权威的工人阶级的观点，他们寻求通过自下而上的集体行动来改革官僚制。在第三章也即最后一章中，我将以一种更富有哲学色彩的论述方式，从民主理论的立场出发，对这些官僚制的不同论述进行批判的综合，为了其完整性，这不仅需要理解官僚制运行和行政（管理）效率的条件，而且需要结合自由主义和马克思主义的洞察力对官僚制权力进行分析。我将论证，从这一立场出发，并且仅仅是依据这一立场，我们才能获得一个结论性的官僚制定义，以及对官僚制的系统认识。

所以，本书的主旨是要建构一个完备的官僚制理论，首先，将官僚制概念的各种不同定义置于特定的社会科学背景中，并鉴别其彼此间的关系，其次，探讨主要的相互对峙历史社会学和政治理论的观点和范式，最后，通过依次考察主要社会集团的观点和实际利益来理解所有观点的关系。这些并不是对探讨主题的随意而不必要的偏离。它们构成了系统地寻求一种完备的官僚制理论的基本的和连续的步骤。所以，如果我的看法是正确的，那么，研究结果不仅有助于对官僚制的理解，而且也有助于对社会科学本身性质的理解。

# 目 录

第二版序言 1

导言 1

第一章 官僚制的模式 1

引言 1

官僚制和行政效率 3

政治经济学 17

公共行政管理学 28

综述 39

官僚制和政策形成 43

结论 50

第二章 官僚制权力的理论 52

引言 52

韦伯的政治社会学 54

马克思主义政治经济学 69

结论 92

第三章 官僚制与民主理论 97

民主制度与行政效率 102

民主与官僚制度的权力 109

结论 116

进一步阅读书目 120

参考书目 124

译者后记 139

# 第一章 官僚制的模式

## 引 言

本章的目的是探究由不同学科发展而来的各种官僚制模式。模式有什么用？谈论社会科学中“模式”的人经常混淆“模式”建构所具有的三种截然不同的用途：提供定义方面的检验标准；建立一个规范的标准；建立一个解释性的框架。定义性官僚制模式关注于确定官僚制的标准，据此可以确认哪些可以成其为官僚制，哪些不能算作是官僚制。它回答的是这样一个问题：当遇见一种官僚制时，我们如何去识别它？规范性（的官僚制）模式寻求规定组织效率和有效性的必要条件，并探究官僚制（不论是一般的还是特殊的）在多大程度上能够满足这些条件。它回答这样一个问题：官僚制的效率如何？解释性（官僚制）模式的宗旨。它为官僚制实际运作的方式和为什么官僚制对政策的制定和执行产生重要后果，提供一种解释性

## 官僚制

的框架。它回答如下一个问题：为何官僚制能够如此运作？

当然，这些不同的问题是彼此关联的。要回答官僚制效率的问题，我们需要知道官僚制实际上是如何运转的。探索官僚制如此运作的一个典型理由，就是去发现提高官僚制效率的途径，并找到提高官僚制效率的主要限制和障碍。事实上，这三种类型的问题，即定义性的、规范性的和解释性的，是相互联系的，而它们并不因此就演变为同一个问题。为了理解他们的相互关系，我们首先要对它们作出区分。那些将官僚制定义为组织效率或无效率的作者们，将本来需要区分的两个问题混为一谈。那些假定理性决策的规范模式足以解释决策实际上是如何作出的作者们，或者相反，那些相信实际发生的事情为未来可能目标设立了标准的作者，也犯了同样的错误。为了避免这种混淆，本章的第一部分将关注官僚制的效率问题，后一部分则探讨解释官僚制运行的模式，由此，我们将会对它们的相互联系作出更为清楚的认识。

然而，我们究竟为什么需要模式呢？理由就是社会是极其复杂的，它向那些试图理解它的人们提出了种种望而生畏的问题。社会科学的典型方法，就是建构社会生活的简单概念或模式，以有助于定义、评价和解释社会的复杂性。当然，现实世界永远不会与我们所建构的模式完全吻合。事实上，也许很难判定某个特定的组织是否合乎官僚制的定义性标准；在某些方面它可能合乎，在另一些方面也许不合乎，区别只是一个程度问题。实际上，考虑到组织目标和背景的实际变化，我们会发现需要对组织效率的一般原则进行修正。解释性模式可能需要

## 第一章 官僚制的模式

大量的精确化，以适应社会现实的复杂性。但我们只有通过从简化出发，把复杂性描绘成我们所建构的简化模式的变异、修正或偏离，才能根本上把握这种复杂性。很自然地，如果这种偏离太大，我们就需要修改，甚至抛弃我们的模式。故此，现实世界的实践对智识思辩强加自己的规则，并且为或多或少有用的模式建构提供了决定性的检验标准。但是抛弃模式建构本身则会陷入细节描述的泥淖，或者是为满足任何可能性而罗列没完没了的原则，就如同组织理论中可见的诸多障碍一样。

因而，在这一章中，我们要考察社会学、政治经济学和公共行政（管理）学这些学科中各自发展起来的官僚制模式。为此，我们不仅要从它们特定的兴趣焦点方面（社会的、经济的或政治的），而且从他们富有特色的简化方法和模式建构方面，去发现它们的差异。本章的目的就是要阐明这些差异，并确定它们是相互冲突的还是相互补充的，换言之，就是确定这种差异是否体现为我们必须作出选择的对立的研究方法，或者确定它们能否被整合为一个更为宽泛的、更加全面的官僚制理论。

### 官僚制和行政效率

### 组织社会学

罗马教廷、通用汽车公司、（美国）国家航空和宇宙航行局和英国公共卫生署有什么共同点呢？组织社会学为自己设定

## 官僚制

的任务就是回答此类问题。它考察现代社会中所有部门的各种组织所共有的最为一般的特征，对组织效率的各种条件进行理论化，无论这些组织是公共的或是私人的，宗教的或是世俗的，是为了盈利的或是为了布道的，是为拯救生命的或是终结生命的。组织社会学的研究以马克斯·韦伯的理论为出发点。韦伯是率先发展适用于现代社会的一般组织理论的理论家之一，他对上述问题的简单明了的回答是：它们都是官僚制。

在他的官僚制定义中，韦伯试图识别出现代大规模行政管理体制所共有的最本质特征。他辨别出十个或者十一个这样的特征，然为方便起见，这些特征又可以被简化为四个主要特征。依照韦伯的观点，官僚制有如下的特征：层级制（在一种层级划分的劳动分工中，每个官员都有明确界定的权限，并在履行职责时对其上级负责）；连续性（借助于提供有规则的晋升机会的职业结构，公职成为一种专职的、领薪的职业）；非人格性（工作按照既定的规则进行，而不听任于任意和个人偏好，每一项事务都要被记录在案）；专业化（官员们根据实绩进行选拔，依据职责进行培训，通过存档的信息对他们进行控制）。所有这些特征构成了韦伯的官僚制定义性模式：一种行政管理体制只有符合这个标准，才能被恰当地称之为官僚制。

但是究竟什么是“行政管理”或者“行政管理体制”呢？最简单地说，行政管理可以被理解为政策的协调和执行，行政管理体制则是一种职务安排，它关注于将政策转为为组织第一线可执行的指令（如店铺、煤矿采掘工场、战场）。也就是说，并不是每个在官僚制组织中工作的人都被称作是“官僚”。作

## 第一章 官僚制的模式

为行政管理人员，官僚必须与上面的“长官”和下面第一线的工作人员区分开来。让我们依次考虑这三种人员。

在其对官僚制的讨论中，韦伯对行政管理人员和雇佣他们的联盟或法人团体作出了明确区分。法人团体是一种志愿的或者强制性的人员联合（包括从国家到工会、企业、政党、大学等组织），它直接或间接地选举一个领导机构或统辖机构（如内阁、委员会、董事会、理事会等）来管理其事务。这个统辖机构反过来又雇佣行政人员来执行其政策。按照上面所列标准构成的行政人员队伍，将被称之为官僚制。因此，区别官僚制与雇佣它们的统辖机构是非常重要的。这两类人员的地位、职能和责任上存在着至关重要的区别。统辖机构的人员大多是选举出来的，他们可能还是兼职工作，他们的职能主要是为联盟制定广泛的政策和规则，并为行政管理提供必要的资金；他们的责任是面向整个联盟（选民、股东、联盟成员等等）。相反，官僚机构中的成员通常由上面任命，并因执行统辖机构的政策和管理其资金而对统辖机构负责。虽然在实际中这种区别可能是模糊不清的，但在理论上它却是极其重要的。

如果在一个组织的上层，“官僚”与“长官”或“领导”的区别相对比较清楚，那么，在其下层，画出他们的明确界限就更成问题。在韦伯看来，官僚制的本质特征就是在办公室里行使其权威。生产工人既不在办公室执行权威，也不在办公室工作。秘书或打字员受雇于办公室，对于保存文件这一基本的官僚制活动，他们的工作是必要的。但是他们不行使权威；他们是办公室的工作人员，而不是官员。另一方面，位于整个雇

## 官僚制

佣层级底层的政府机关的职员（如社会保险官员、海关官员等），他们不对工人行使权威，而对有关公众行使权威。将这种原初形态的官僚制排除于官僚制序列之外的确是荒谬的。就像我开头所说的，官僚制的界线不能简单地画在“第一线工作人员”之上。它取决于组织的本性。在私人企业中，官僚制权威与管理联系在一起；在政府机构中，它也许可以无限扩展到那些写字台的职员，以及那些在实施政策和行使权威中起着基本作用的那些人。

边界对任何概念都是一个问题，因而在任何情景之下都要坚持精确性完全是一种迂腐之举。只要我们明确，官僚制在定义上既隶属于更高的权威，而它本身又行使着权威，那么我们就能将那些依照韦伯模式的原则安排行政管理的组织称之为官僚制，尽管不是其中的每一个工作人员——无论是位于官僚层级的上层，还是居于官僚层级的下层——都能算作是“官僚”。

至此，我们已经关注了韦伯的定义性的官僚制模式，以及如果一种行政管理必须合乎什么标准才能被认为是官僚制。许多组织社会学家已经接受了韦伯的定义，因为它清楚、精确和可以一般化。然而，更有争议的是，韦伯也宣称，一个组织越是接近于他的官僚制模式，就可能越有效率。正是官僚制行政管理的较高效率，解释了现代社会中官僚制的广泛扩展。换言之，韦伯主张官僚制的定义性特征也是行政管理效率或组织效率的不可或缺的条件。事实上，韦伯的定义性模式也被当作为一种规范性模式。韦伯写道：“经验往往表明，从纯技术的观点说，行政组织的纯粹官僚制形态能够达到最高程度的效

率……相比于任何其他形式的组织，它具有精确性、稳定性、可靠性和纪律严明方面的优势。”在另一段落中他还写道：“充分发展的官僚机制与其他组织相比，正如机器生产与非机械生产方式一样。”<sup>①</sup>

韦伯是如何证明他的这一主张的呢？对此，一开始我们要注意两点。第一，当他坚持官僚制的优越性时，他的比较标准不是某种绝对的理想，而是历史上有过的种种行政管理形式：即通过不拿薪水的志愿者、地方名流、联合会和亲属网络进行的行政管理。依照韦伯自己的类比，相比于最大限度地利用能源的装置，内燃机也许是浪费能源的，但它却远远优越于马车。第二，韦伯的“效率”概念并不是指某种单个的特征，而是指各种价值的综合，包括执行的质量（如速度和可预期性），范围的扩张和运作的成本效益。在韦伯的观点中，这些就是满足现代大规模工业社会庞杂的行政管理所需要的行政管理体制所要求的特征，这种行政管理体制不是为了满足与自然节奏和狭隘的精英政治相适应的地方经济的需要。

如果审视韦伯官僚制模式中的不同要素，我们能了解每一种要素是怎样有助于满足这些效率标准的。官僚制的核心特征是系统化的劳动分工，据此，复杂的行政管理问题被细分为可处理的、可重复性的任务，每一项任务归属于某一特定的公职，然后由一个权力集中的、等级制的控制中心加以协调。在此，机械的类比是相当准确的，把一整套的运动细分为一些构

---

<sup>①</sup> M. Weber, *Economy and Society*, pp. 223, 973; From Max Weber, ed. H. Gerth and C. W. Mills, p. 214.

## 官僚制

成要素，然后重新组合为一个协调的过程，从而大大扩张了运作的范围，提高了运作的精确性和成本效益。官僚制其他方面的特征也有助于实现同样的目标。非人格性保证了在人员选择中不存在个人偏爱，因为他们是按照实绩进行任命的，也保证了行政管理行为中不存在个人偏爱，因为它避免了人际关系的不可预期性。通过分类的办法，官僚制照章办事的特征使其能够统一地处理大量事务，为改变规则而设定的系统程序则使行政管理避免了传统的僵化性（一成不变的规矩）。对于韦伯而言，与传统行政管理形态的比较，不仅提供了一个基本的参照点，而且提供了一个识别官僚制特征的方法，否则这些特征就只能是凭想当然。官员与行政管理手段所有权的分离，保证了整个行政管理运作摆脱了私人经济的财政限制，也保证个人依靠组织的酬报来维持其生计，因而，他们也就有义务遵守组织的纪律。相比于过去的非官僚体制，这些因素确保了行政管理能力和可预期性的极大提高。

韦伯声称，官僚制的定义性标准也构成了一种行政管理效率模式，这种说法受到了后来社会学家的广泛挑战。他们关于组织实际上是如何运作的研究表明，恪守官僚制的规范能提高效率，但也会降低效率。他们认为，这是因为官僚制组织的各项原则远既比韦伯所意识到的含混不清，因而会产生严重的“反功能”（dysfunctional）效果。越是严格地适用那些原则，“反功能”的效果也就越是突出。换言之，每一种原则都有其特有的病态表现。遵循规则会为演变为僵化和官样文章（red-tape）。非人格性会衍生出官僚式的冷漠和迟钝。等级制抑

制了个人的责任心和创新精神。官僚作风一般会助长“多管闲事”、“官腔官调”以及类似病症。他们认为，韦伯未能认识到官僚制的矛盾性的特征，部分地是由于在本世纪的头十年里，对组织的研究还处于摇篮时期，也是因为韦伯的思想受到了普鲁士军队和泰勒的科学管理体制的实例的过度影响。作为机械化纪律的范例，两者掩盖了组织的关键维度，而这正是为保证组织的有效运作所必须了解的。

这些维度是什么呢？通过将韦伯本质上机械论的模式与后来社会学家发展起来的替代组织概念进行对照，就能很好理解这些维度。一种替代性概念认为，组织就是一个社会系统或者人际关系的网络。韦伯的组织效率模式假定，个人在进入组织后，其人格中与严格履行其职责无关的所有方面都会被抛弃，或者可以通过有效的社会化加以抑制。如果事实能够如此，那么，通过对每一个职位及其相互之间的关系提供一种正式的说明，就可以完整地说明一个组织；反过来，效率就是保证任务在组织各个层面得到合理的划分。然而，实际上，人们的个性从来不可能如此完全地纳入到其角色中去。人们作为个人进入组织，他们希望通过工作场所的社会交往、发挥工作技能和对工作过程的一定程度的控制、被当作“一个人”而不是被当作一个没有个性的角色扮演者来对待，以寻求满足个人的需要和期望。他们在工作中的社会互动的方式，对于他们的工作效率而言是决定性。任何忽视或者试图压制这些因素的权威都可能遭到抵制。人们可以因为命令而被迫工作，但不会有效地或心悦诚服地工作。这需要他们的积极合作。这既是一个权威命

令的问题，也是一个非正式协商的问题。

另一种研究组织的观点是将组织视为一个沟通系统。在这种系统中，有效率的信息传递和处理对于有效的决策是必不可少的。值得探讨的是，韦伯的行政管理概念过分强调了政策的执行，以致忽略了政策的制定和审核，而这两者都需要组织内部有效的机制来收集和处理各种信息。有充分的理由可以相信，严格的层级结构并不适宜于完成这些任务。理由之一是，这种结构倾向于强调信息自上而下的传递，然而信息的传递也要求组织具备基层自下而上传递信息的有效通道。应当承认，身处等级结构高层的人，往往能够建立单独的制度安排来控制那些越出正常的政策执行结构的举动。这就产生了双重的浪费，因为无论如何，正是那些负责实际执行的人最能了解政策的执行是否适当。层级制的另一个缺陷是在于，它以金字塔的形式建构起来，越是到高层越是狭窄，并且，尽管这对于分解任务和处理自上而下的指令来说也许是一种有效率的结构，但在处理自下而上的信息时，却有可能造成大量的超载或阻塞问题。层级制既承受信息短缺之苦，也遭受信息泛滥之害。更确切地说，就是信息不到位。如果信息要能对政策制定和审核有用，就需要有复杂精致的程序来传递并筛选之。这就是主张分权化组织形式的论据，在这种组织形式中，决策权向下分散至能够获得决策所需信息的层次。

从另一个关于组织的不同概念中也能得出类似的结论。这种概念强调组织中专家的专门技术的作用。这一种概念对两种权威形式作了富有特色的对比。据认为，韦伯对此没有作出恰

当的区分。第一种是官僚制的权威，它源于人们所占据的层级结构中的位置或职位，来自于职位权力。第二种权威是来自于专门知识的权威，它属于个人权威，而不是他或她所占据的职位。如此，韦伯无疑会说，这两种权威会趋向于一致，官僚制职位上的人通常会发展他们自身的行政或管理技能。然而，这忽视了一个事实，即大多数行政管理人员参与对那些拥有诸如财政、技术或其他专长的人们的监管，但他们自己并不具备这些专长。对于这些下级专家们而言，在服从上级的指令或组织的规则与服从自己的专业要求或原则之间，存在着严重的冲突。一个涉及到外在强加的纪律，另一个是专业化本身的内在性质。因而可以得出这样的结论，对于专家们来说，最有效率的组织形式不是官僚层级制，而是横向的网络结构，组织纪律的维持有赖于人们对整个组织的忠诚，而不是对特定职位的狭隘义务。

这三种可供选择的概念，分别对应于韦伯时代以来组织研究的三种不同历史阶段，即从“科学管理运动”到“人际关系学派”的转变；从机械模式向控制论或信息论模式的转变；从作为层级的组织向作为专家联合的组织的转变。每一种概念都有其相应的关于组织效率的规定。依据韦伯的将官僚制界定为职位层级制的观点，效率通过合理的劳动分工和对权限的明确规定而获得。对于那些将组织视为人际关系体系的人而言，效率变成为一个在平等互换的制度安排中激励下属的问题。对于那些将组织看作是一个沟通系统的人来说，效率来自于对信息的有效筛选和传递，以及确定哪里是最容易获致这些信息的地

## 官僚制

方。最后，对于那些认为组织就是一个有效地利用专业知识以解决基本技术问题的人来说，效率则意味着发现一种最能有利于专家们发挥他们专业才能的制度安排。

以上每一种概念都曾被当作是它们那个时代的终极真理。然而，更为合理的是，不是将它们看作是相互排斥的，即要么是韦伯的模式，要么是另一种模式，而是意识到每一种概念都强调了组织现实的一个基本方面，所有这些都需要加以考虑。这种通盘考虑需要对关于组织效率的严格的官僚制概念加以修正，而不是全盘否定。它们的共通之处在于，承认权威不可能仅仅是一个维护属于正式层级或者特殊职位的职务权力的问题。这是因为，下属拥有他们自己的权力，这些权力存在于非正式的社会网络，对信息的控制，或他们自己的专长。如果说上级的特有权力是创制权，下级的权力则可用来修正、延缓或阻碍这些创制权。正是利用这种权力来为组织目标服务，而不是服务于拥有这类权力者的便利，构成了最广泛意义上的权威之行使。从社会学的观点看，这种成功主要不是人的个性问题，而是组织如何建构的问题。如果官僚制过于铁板一块，就会产生“为规则而规则”（work to rule）的心理；如果结构过于分权化，而又缺乏相应的手段来控制或影响（职员的）行为，则会导致“只求便宜行事”（work to convenience）。两者分别代表了官僚制惰性的独特形式，而在极端的情境中，两者会同时发生。

认为组织是正式和非正式关系的结合，它们必须平衡权威和创制权、命令和沟通这些互为对峙的需要，这样的结论看起

来似乎只是陈词滥调。的确，正是因为关于组织效率的各种一般结论都比较陈腐，所以，近来许多社会学家反对在脱离组织不得不运作于其中的特殊背景下，对这一问题作出一般概括。他们认为，没有什么最佳途径，也没有放之四海而皆准的组织效率原则。但这些并不意味着要放弃这一切，或者这个问题只能归结为预感和直觉，而是说，随着组织目标、技术和环境的变化，组织有效运作的标准也发生系统性的变化。按照这一观点，理论的任务不是提出一系列到处适用的抽象概括，而是去发现哪一种组织形式最适合某种特定类型的环境。根据到此为止的讨论，让我们思考一下这些侧重分类的理论概括的一些例子吧。

最有影响的类型之一，是由伯恩斯（Burns）和斯托克（Stalker）在《管理革新》（*The Management of Innovation*）一书中提出来的。他们论证道，组织的决定性变量是组织所在环境的变化速度。那些面对市场或技术的快速而持续的变化需要进行不断地革新，这就要求一种区别于那些处于稳定环境和运行程序化的组织结构。对于后者来说，最为合适的结构是他们所说的“机械的”模式，它非常近似于韦伯的官僚制模式，即层级制的权威体系，它具有精确的角色界定，决策和指令沟通的垂直化模式。相反，后者要求一种他们所谓的“有机的”的安排，即一种不固定的职能分派，它在界定个人的任务时，具有广泛的主动性；权威归属于专长而不是职位；关于整个组织的知识及其目标是高度分散的，而不是集中于组织的上层；横向的信息和意见沟通模式；忠诚于专业规范，而不是服从于特定

## 官僚制

的职位。

显而易见的是，这种“有机的”的安排（现在应该被称作是“后官僚制的”（post-bureaucratic））包含了我们在前面讨论过的“沟通”模式和“专长”模式的结合在一起的所有特征。因此，人们批评这是为任何接受这一组织模式的人提供了一张导致混乱的处方，并且给在这种组织中工作的个人造成了持久的不安全感。毕竟，劳动分工中明确的角色界定所具有的优势之一，就是个人可以专注于手头的工作，而不会经常出现权限范围方面的问题，或者不得不重新界定自己与他人的关系。不过，伯恩斯和斯托克争辩道，他们的“机械的”模式和“有机的”模式应当被理解为是对连续光谱中两个极端情形的描述，实际上大多数组织都位于这个两极之间。如果事实如此，那么正如我们已经考虑过的，我们将回到了要素混合或要素平衡的观点，虽然这其中有一个重要区别，混合的性质，平衡的独特特征，将根据组织情景（context）或组织环境，以及外在强加于组织的变化速率的变化，而发生系统性的变化。

其他的社会学家进一步发展了这一思想。琼·伍德沃德（Joan Woodward），《工业组织》（*Industry Organization*）一书的作者指出，企业运作的变化速率不仅仅是市场或技术变化的函数，而且也源自于产品的特性。一个生产个人定制产品的企业比之于从事于装配线或流水线生产的企业，需要一种更为灵活的组织结构。查尔斯·佩罗（Charles Perrow），《组织分析：一种社会学观点》（*Organizational Analysis: A Sociological View*）一书的作者论证说，在一个企业的不同部分，组织模式也完全可

以有所不同：较之于运作通常比较程序化的生产部门，研发部门要求更为“有机”地和更加灵活地分配任务。两者不容易被整合在同一组织结构中。佩罗还论证道，组织类型的差异不仅仅与工业生产领域相关。在公共服务部门中，就能发现“产品”或“过程”之间的类似区别。例如，依照一套固有形式致力于培养出循规蹈矩者的教育机构或刑事机构，其运行较之于关注个人发展或康复的机构更加“官僚化”。这些差异来自于组织机构对其目标界定的不同，而不是因为活动本身的内在性质。

从这些讨论中，我们可以得出有关组织效率的两个结论。第一，在某种背景下能有效运作的结构在另一种背景下则不然。官僚制的“病症”与其说是由于过度的层级制和遵循规则本身，还不如说是它与既有环境中特定的组织目标不适宜。第二，效率本身是一个多层次的概念，其不同要素并不相互契合。一个运作高度程序化的组织也许有很好的成本效益，但恰恰是这样，它缺乏对环境中某种突然而意外的变化作出反应的能力。就其将食物转换为捕食的能力而言，恐龙是一种非常有效率的组织，但它们却被淘汰了。另一方面，比较富有革新精神，能够适应变化的松散体系也许非常浪费资源。所以，特定背景下的“效率”或“适应性”问题，全然不同于简单的“成本效益”问题。

这些结论在多大程度上否定了作为我们出发点的韦伯模式呢？我们已经看到，大多数社会学家接受了韦伯的官僚制定义，但对他断言官僚制必然是最有效率的组织形式提出了质

## 官僚制

疑。然而，试图以其他组织结构模式取代它的建议并不能完全令人信服。事实上，我们很难发现多少“有机的”行政（管理）模式的成功范例。那些实际上存在的行政（管理）模式，或是随着组织的扩展和成熟，而朝着官僚制的方向发展，或是被发现作为一个单位而存在于一个更大的官僚制整体中。大规模行政管理组织的典型现代形式诚然是层级制的、非人格性的、照章办事的，等等，这个结论难以反对。问题在于，这些特征应当被强调到什么程度，以及如果我们想要充分理解一个组织，它的哪些方面需要被加以考虑。如早先提出的，这是一个对韦伯的官僚制模式加以修正或变化的问题，而不是对其彻底地取而代之。确实，这一模式也许最好被看作它只不过是确定了现代行政（管理）的最为一般的结构性特征，而不是提供了组织运作的详尽规定。也就是说，像所有模式一样，它为我们的分析提供了一个有用的起点，而不是一个最终的归宿点。

值得考虑的是，组织社会学研究官僚制的路径的特色是什么？顾名思义，社会学关注的是最一般意义上的社会，组织社会学关注于研究遍布于社会生活各个领域的组织形式，无论他们是位于公共领域还是私人领域，是位于生产领域还是社会福利领域。正如我们所看到的，适合于这一广泛兴趣焦点的，是采用一种包容的而非排他的官僚制定义，因为，这在总体上有助于鉴别现代行政管理的最为典型的特征。

然而，除了其一般的兴趣焦点外，社会学还有一个特征，就是它具有独特的分析方法，或者是我所称呼的模式建构。它研究社会形式的方法是，首先识别社会形式的整个结构，以及

其要素之间的系统化的相互关系，从而根据部分或者个人在整体中的地位来理解他们。所以，组织社会学关注的是，理解作为要素之系统关系的官僚制的建构方式，而不管这些要素是被界定为层级制中分工的角色，一套相互联系的特征（规则、非人格性、专业化等等），还是被定义为复杂整体（正式的和非正式的系统）中互相作用的不同层面。不管各个社会学家在这些要素的确切定义上有多大的分歧，他们都会同意，组织效率首先决定于要素之间的相互关系实际上是如何建构的。这种研究方法与另一种研究方法截然对立，后者以个人的人格或人格类型为出发点，而将效率设想为是一个保证合适的个人在合适的时间处于合适的位置的问题。这也不同于从不受任何时间和空间限制的抽象的个人概念出发建构官僚制理论的模式建构。这种理论正是下一个部分所要论述的。

### 政治经济学

顾名思义，政治经济学是从经济学的观点入手研究官僚制。这不仅意味着它不仅关注组织获取资金的方式，以及这种资金获取方式对组织运作的方式具有的各种影响。它也意味着，政治经济学，至少是其中的新古典主义学派，将官僚制置于以市场和层级制作为两相对照的社会合作方式的基本分野的其中一方。市场是在横向的基础上，通过价格机制的运作，自发地协调许多人行动的安排，但它不侵犯人们的自由，也不要求地位上的不平等。相反，等级制通过有意识地行使权威和

## 官僚制

强制的结构，纵向地协调人们的行动。在层级制度中，人们按照定义就是不平等的。我们随后将考虑这些区别的某些隐含意义。眼下我们应当注意到，政治经济学对两种不同类型的层级制作了进一步的对比，即处于市场环境中的组织层级制（企业）和不处于市场环境中的层级制（官僚制）。与组织社会学相比，政治经济学包含了一种狭义的而非广义的官僚制定义：只有那些在市场环境之外运作的层级制类型才是“官僚制的”。

如果说政治经济学的兴趣焦点不同于社会学，那么它特有的分析方法或模式建构也是如此。政治经济学的出发点不是社会整体及其建构方式，而是被假定为独立于任何特定背景的个人。依照这个出发点，政治经济学的方法通过表明如此假定的个人需要，试图去解释不同类型的现存社会制度。换言之，它提出这样一个问题，如果个人正如我们假定的那样，他们会发现什么社会安排或制度是必要的呢？应当指出的是，这种方法并未自称为制度的起源提供了一个历史解释，而是根据它们满足个人目的的能力，以说明它们已经采取的形式，以及它们继续存在的形式。在社会科学所有形式的模式建构中，这种建构方法最为野心勃勃地断言，它有能力从最简单的前提出发，经由严格的演绎，建构一个复杂的社会世界。从这些前提出发，遵循这一模式，直到推导出官僚制。那些急于直接进入我们主题人应当明了，任何演绎法的精髓都是，后面的论证都必须以前面的论证为基础。

构成政治经济学主题的个人被假定为有目的的行动者，他们以一种理性的，即计算的方法来追求个人的利益或好处。因

为这些行动者不是自足的，他们需要他人的帮助来达到他们的目的。这种帮助一般诉诸于交换关系。正如亚当·斯密（Adam Smith）指出的，交换关系的独特特征在于，一方参与者只能通过满足另一方的需求才能获得他或她的需求，这是一种建立在自我利益的相互性之上的关系。在许多生活领域中，这种关系是由个人独自决定的。交易（联盟、友谊、婚姻）的真正性质可能永远是不为人知的。如果哪里有许多不同的人经常重复同一种交换，这种情形我们可以称之为“市场”，其间交易的条件是根据被交换物相对的供求关系而公开地、非个人地决定的。市场具有很多广为人知（并且也是备受赞赏）的特征，其中只有一个特征是我们当下所关心的，市场具有其自身的赏罚体制，激励和制裁都是自发地发挥作用。如果你拥有某种在市场中被估价很高的商品，无论何种原因，你都会在交换中得到许多；如果你没有什么有价值的东西，或者只有价值微薄的东西，你得到的回报就非常小，甚至是毫无所得。在极端的情况下，你将饿死。如果这样，那么就无异于是一种死刑。它是自发地、非人格地执行的，而不是有个人命令或者自觉的人类机构执行的。

并非一切社会生活都可以依照交换关系来进行，同样，经济活动也不完全是通过市场关系展开的。在现代经济中，市场必须得到两种层级制的补充，其一是市场内部的层级制（企业），另一种就是市场之外的层级制（政府或官僚制）。每一种层级制的必要性都可以从市场本身存在的前提中得到证明，这也即是个人对自身利益的追求。让我们从有关企业的理论出

## 官僚制

发。如果在复杂的生产过程中，每一个操作都是由独立的生产者完成的，并且每个生产者都在市场上与他人交换商品和服务，那么其结果就是，由于必然要进行多重交易，随着交流和信息等成本的增加，就会造成巨大的资源浪费。市场选择本身可以保证，通过在一个企业内部依照非市场原则协调这些运作，可以降低这些交易的费用。因此，由市场从外部加以协调的自发的劳动分工，逐渐被通过行政手段从内部自觉加以协调的劳动分工所取代。

但是，为什么这种内部的协调被安排成层级制，而不是平等关系之间的横向合作方式呢？一个常识性的回答将是，企业内部的层级制结构是预先存在的所有权结构的产物。然而，政治经济学排斥了常识，并且拒绝将所有权视为当然。它从处于非市场关系中的自利的个人如何维持合作这一问题上，找到了对层级制的解释。所以，如果保证大家平等分享产品，每个人就会有通过偷懒或是开小差来寻求某种额外的个人利益的动机。并且这种动机越强烈，联合的范围越大，个人努力对整个产品的影响就越小。毕竟，“劳动”在本义上就是令人不快的事情，如果可能，我们都会逃避它。所以，每个人开始有兴趣去建立一套监督体制，以此来监督每个人的工作，并设计一种赏罚结构，以确保整体上的最佳工作情况。与“自然地”发生作用的市场的激励和制裁不同，这是为调节个人自身利益的方向而有意识地设计的一种人为结构，从而促进所有人的利益。但是，什么样的激励能使监督者充分地履行他们的监督权呢？那就只有位于层级制高层的个人或者团体的报酬取决于企业在

市场上的整体表现，并且根据他们协调和监督的有效性来决定他们的得失。这就是为一个赢利性企业家辩护的独特理由。

如果企业被定义为在市场领域运作的层级制，它服从于市场的激励和制裁，那么政府的官僚制则是其运作不受这些制约的层级制。政府的必要性可以从前已经考虑过的上述前提中轻易得到证明。人们在追求他们的个人利益时，不仅参与交换关系，而且会倾向于不履行契约，会获取不属于自己的东西，等等。如果这种行为泛滥开来，交换就根本不可能发生。因此，市场运作的一个必要条件就是，必须有一个法定的强制结构，以保证个人和财产的安全、契约诚实，以及金融体制的可靠。这样一种结构本身决不可能依靠市场原则得到供给，也不可能依赖于自愿的捐献，因而必须通过政府强制性的征税来获得资金。除了维持内部的秩序和防范外来的侵略，政府的另一个作用就是提供其他公共物品（如道路、教育、科学的研究，等等），如果采用付费使用的方法，这些公共物品的供应不是不充分的，就是有极大的不便。虽然政治经济学家们对于公共物品的清单扩大到何种程度是必要的和可欲的，存在着不一致。但显而易见的，所有这些功能都需要一个庞大的层级制来执行。这种行政（管理）的层级制形式就被称为“官僚制”，因为他们是从市场之外获取资金的。

现在我们能够提出一个清晰的官僚制定义，并探讨为何政治经济学得出官僚制必然是无效率的结论。可是，我们需要一个终极性的阐释基点。在学术分工上，市场研究被界定为新古典经济学的领域，而将其假设应用于层级制研究，尤其是政府

## 官僚制

层级制，则被界定为所谓“公共选择理论”或“理性选择理论”这门独立学科的领域。现在热衷于政治学的公共选择方法的文献非常丰富。然而，因为其基本的方法论和假设都来自于经济学，以及对市场行为的研究，如果能更精确地表述这同一理论的经济和政治方面的关系，我还是决定选用政治经济学这个较为古老的名字。

那么，根据政治经济学的观点，官僚制是一种通过法定拨款，而非在市场上出售产品而获得资金的行政（管理）层级制。如我在本书引言中指出的，这样一种拨款或者是通过自愿捐款，或是通过强制征税而获得。在此我们主要考虑后一种方式，即政府官僚制。尽管认识到这一点是重要的，即前一种方式存在着许多例子（如教会、政党），而且它们是依照类似的原则运作的。同样重要的是，我们应当注意到，不是所有的政府活动都是通过税收获得资金的。一个在竞争的市场上出售其产品的国有汽车制造公司，更像是一个“企业”而非“官僚制”。介于这两者之间的公供事业组织是天然的垄断者，它们大多数以单位价格出售它们的产品，因而不受市场竞争的制约。他们更像是一个官僚制，而不像一个企业。然而，在最严格的意义上，政府的核心活动在实质上是官僚制的。

以这种方式定义官僚制的目的是为了表明，资金的来源和背景对于决定行政（管理）层级制的效率是至关重要的。我们已经看到，这种层级制的目的不仅是为了协调内部的劳动分工，而且是为了监督“开小差”。企业内部的此种监督的严格性的最终保证是市场的激励和制裁。一个“开小差”泛滥的企

业将会被接管或停业。然而，官僚制并不服从于这种制裁，因为它们并不是通过市场获取资金。既然它们不可能破产，因此不存在使层级制的高层保证严格监督的任何压力，以杜绝人浮于事的现象。对他们而言，也不存在由于分享增长的利润而带来的正面激励。对于高层官僚而言，增进他们实质性利益的惟一途径，是组织的扩张，而非组织的效率。因为他们的报酬、权利和声望通常是与组织的规模联系在一起。一个更加庞大的层级制也就意味着有更多的层面需要协调，有更多的备忘录需要复制，有更多的工作需要每个人去做，尽管组织任何其它可计量的产出并不一定有任何重要的增长。

因而，官僚制成功地将两种显然矛盾的缺陷结合在一起，一方面是经常地开小差，另一方面就是制造工作。令人遗憾的还不止是这一点。如果官僚制的目标是直接服务于公众，那么就没有任何市场压力能确保消费者的满意。它的消费者和顾客不能“用脚投票”，不能到其它地方获得这些服务。由于缺乏任何这种内在的制裁或激励，官僚制倾向于服务于其内部工作人员的便利，而不是消费者的利益，尽管后者正是它存在的假定理由。

开小差、制造工作、漠视消费者，这些公众抱怨和流行说法的典型主题，贯穿于官僚制的历史之中。舰队没有舰艇、医院没有病人、煤气装修工没有工具，诸如《是的，大臣》这样的电视节目所讽刺的情形和人物，仅仅是对官僚制运作日常观察的逻辑推断。韦伯主义者（Weberians）对相比于传统行政（管理）体制的官僚制效率印象深刻；而对于与在市场中运作

## 官僚制

的科层制相比较的官僚制的无效率，政治经济学家同样印象深刻。他们的比较点是完全不同的。这还不是问题的全部。政治经济学家还声称，根据个人行为在有无关键的激励和制裁时会作出何种反应的基本假设，这种无效率是可以预见的（因而也是可以解释的）。

在 1980 年代，这一思路的争论具有一个非常实际的后果。它为说英语国家此起彼伏的政府缩减政府规模、服务私有化以及屈从于存留下来的有益的市场规则。但是，从政治经济学的潜在前提出发，是否可以如此无情地得出官僚制无效率的结论呢？很多政治经济学家承认这个出发点及其人性假设的有效性，但他们也质疑官僚制和企业之间是否存在这样一种鲜明的对比。这一论点试图从一个层面表明，处于官僚制自身竞争压力之下运作的官僚制能够抵制无效率。政府官僚制并不是铁板一块（single monolith）的，而是由各个独立的部门构成的，他们都为稀缺的财政拨款而彼此竞争。在这种竞争中，浪费资金的部门是不太可能获得成功的。那么，是什么动机促使财政部本身及其政治首长致力于有效地监督呢？一个答案就是，政治家在选举市场中活动，如果他们不能履行向选民做出的“削减浪费”的承诺，就要面临被敌对政党取代的威胁。

不过，这种类推并不准确，因为很难分清官僚制的服务是否是浪费。政治经济学的一个重要观点是，有效运作的主要标准来自于竞争性市场的价格指标。但政府服务不能用这一标准进行评定，也就是说不能对之进行竞争性投标，因此，也就无法知道政府是否或者何时有效地提供着服务。政治家因此面临

着一种独特的两难困境。一方面右翼的策略是，削减预算以消除浪费，但其结果往往也减少了服务。但选民既渴望消除浪费，也同样渴望保持或扩大服务。另一方面，左翼提出的扩展公共部门的策略，则可能为官僚制提供一个“制造工作”和“人浮于事”的良机（field day），这可以证明同样是不得人心的，特别是当受到来自国际金融市场的负反作用力的时候。每一种策略都是为了满足其特有的竞选需要。如此，官僚制理论就为解释选举政治的摇摆（swings）和“兜圈子”（roundabouts）做出了自己的贡献。

虽然并不完全成功，企业和官僚制之间存在鲜明区别的观点的反对者们试图证明，官僚制就像是企业，因为它们在一个选举市场中运作。另一些人则论证说，企业实际上更像是官僚制。或者更确切地说，现代工商企业所具有的特征，使它正如新古典主义理论中的企业一样，更像是一种官僚制。这表现在两个方面，第一，在现代企业中，随着所有权与管理权的分离，就像官僚一样，那些有效决定企业政策的高级经理人员（senior executive）也是领取薪水的。即使他们享有股份分红的机会，但薪水仍然是他们收入的主要来源，并决定着他们的行为。既然薪水的水准是与组织的规模和人事变动率联系在一起，那么他们就会与政府中的官僚一样，而对组织的发展和扩张情有独钟。

当然，也有人主张说，与政府官僚制相比，工商企业的发展在经济上是自给自足的，建立在保持有利可图的基础上。但有理由相信，规模也会助长无效率。如果超出某一程度，规模

## 官僚制

经济的好处就会被日益增长的内部沟通和控制的成本所抵消。与此同时，通过固定价格、阻止进入者参与竞争等策略，日益扩张的规模使得企业能够操纵市场。这是企业和官僚制之间的第二个类似点。实际生活中的市场从来不会像理论假定中的那样完美。但不完全的竞争依然是竞争，只不过就压力导致效率而言，它削弱了企业相对于官僚制的某些假定的优势。

因此，企业与官僚制之间的这种对比被证明为一种“理想类型”的对比。换句话说，这两种类型代表了一系列可能形式中的两个极端。真实世界中的工商企业既有企业的某些特征，也有官僚制的某些特征。正因如此，公共选择学派近来的理论研究，试图发展一种同时适用于政府和工商企业的官僚制理论。他们论证道，官僚层级制的一个共同问题是，不管确保对下级进行严厉监督的动机的相对程度如何，他们有多大的能力可以做到这一点。如果领薪职员一旦任职就只能因为舞弊或者确实无能而被解雇，那么，在这个限度之内，自利的个人就会以促进自身利益而非组织目标的方式行动，而不管两者有多么大的分歧。正式权威不足以处理这种组织中的“散漫”(slack)和“拖拉”(slippage)问题。这只能通过交易过程来加以克服，在这样一种交易过程中，各种各样的非正式利益或津贴，被用来交换特定水准的行为表现。在这一点上，政府和工商企业的区别再次显现出来，也即是交易过程中各自可得津贴的幅度和价值的差异。这种差异使得后者比前者更能有效地确保下属的动机，因为工商业可以提供更多的津贴。

重要的是，在政治经济学的假设范围内，试图建立一种同

时可适用于政府和工商企业的行政管理的一般理论，应当最终论证后者具有更高效率的理由。如我们已经看到的，尽管存在一些限定条件，这依然是整个政治经济学研究方法的总体趋向。政治经济学关于政府官僚制效率的结论源自于两个基本假设。首先，效率的关键在于竞争性市场的激励和制裁。无论真实的市场如何不完全，这与彻底取消市场规则是不可同日而语的。正是因为取消了这些规则，官僚制成为一种有别于企业的行政管理层级制。这一结论得到了第二个假设的支持，即人的秉性具有自利的特征。只有借助于使个人利益与整体利益相一致的激励和制裁手段，才能将人们引向为组织目标而工作。如果缺乏这种激励和制裁，或者监督者没有兴趣有效地运用它们，那么个人就将开小差或者只做他们自己的事情。这是所有层级制组织的潜在困境，但在官僚制组织中才成为现实。

演绎的理论实际上相当于它们基于其上的假设。政治经济学关于人性自利的假设显然是狭隘的。这既是一个优点，也是一个缺点。优点就是能够从最简单的起点出发，提供一个强有力解释性工具。但是一旦其它更为复杂的人格倾向发挥作用时，这一工具就失灵了。试图拓展自利概念，使之包括行动者所要追求的一切目标（包括他人的利益），以将这些人格倾向整合在这种模式内，这不过是事与愿违，因为他们剥夺了作为这种模式主要力量的预言能力。这个问题在经济活动领域也许不那么尖锐，因为无论如何经济活动都有着追求私人利益的特性。但是只要超出了这一领域，它就变得尖锐了。正是从经济背景中得出的假设与对政府及其官僚制的理解之间的相关性，

受到了公共行政管理学的质疑。我们接下来就论述这一点。

## 公共行政管理学

一些公共行政管理学的学生也许会怀疑，一个理论或者观点是否存在可以体现他们这个学科的任何单一的特色，或者说公共领域与私人领域的管理之间是否存在什么原则性的差异。毫无疑问，随着政府本身日益变得市场导向，并且倾向于采用私人部门的组织技术，于是我们已经考虑过的政治经济学或公共选择的方法似乎愈加适用于对政府的分析。然而，通过将其与一种老式的传统分析方法相对照，这种方法的局限性能得到最好的理解，由于将政府视为一种有缺陷的市场制度形态所具有的实际局限性自我显露出来，这种方法的重要性不言而喻。将公共行政管理学这种分析传统称之为“巡回法庭”（tour court）也许是一种过度的简单化，但这有助于突出其与政治经济学在观点和方法论上的对比。

让我们从公共概念本身开始我们的论述。正如我们已经看到的，政治经济学研究公共领域的方法主要是否定性的。它在概念上就将市场界定为优于政府，政府只包含着一些市场实施的残余功能。除了概念上的优先之外，市场还被看作是一种原则上更为可取的社会协调方式。因为它所包含的交易是自愿的、横向的和分散的，而与政府活动的强制性、层级化和集中化形成对比。这种对比轻易地得出如下的结论：公共领域应当被限定为绝对必要的、最低限度的维系市场的职能。

对公共行政管理的研究提供了一种完全不同的公共领域概念，其中“公共”概念得到了集中强调。这一概念有许多不同的含义。第一，公共的概念涉及到全体公民，以及整个社会在任何可能方面的安排。任何东西如果涉及到大众，或者可以满足公认的社会需要，都可以成为公共行动的合理对象。并且，由于个人是多面的，社会生活是错综复杂的，因此公共行政管理的任务也会相应地变化。这些任务不能被归结为仅仅是经济的附属物。第二，公共不仅意指是人们普遍关心的，而且意味着应当在公众的注视下公开进行。当然，在不同的政治体制下，这种公开的程度是不同的，而且也是一个引起争议的问题。但是，公共行政区别于私人组织或者私人企业的行政管理的主要一点是这样一个原则，即以大众的名义进行的事情，应当接受公众的监督，并担负起公共责任。第三，公共的概念意味着一种行政管理方式，即它秉持“公共服务”的规范或精神，“为了公众”而实施行政管理。“公仆”而非“管理者”，这一行政管理人员的称号也许包含了一种理想化的成分，但这一名称本身表明了对公共行政管理职能的履行方式所抱持的某种期待。“公共”的这些不同维度构成了相对于私人事务的累积性特征，并引发了对源自于某一领域的效率概念或者组织模式及人类行为模式，能否不加限制地应用于另一领域的疑问。

让我们考虑一下效率本身的定义。我们已经注意到服务的有效性与提供这种服务的成本效益之间的重要区别。但在政府的背景中，什么才能算作是有效的服务呢？不同于企业的产量，政府的“产出”不是具体的和易计量的，而是笼统的和扩

## 官僚制

散的 (diffuse)。考虑一下诸如卫生局、警察机关和军队等不同机构，他们的产出，即有效输出的作为其效率指标的东西究竟是什么呢？健康、实施法律和国家安全可能是一个显而易见的答案。但这些能否用成功地防止了疾病、犯罪和战争，或者一旦它们爆发，就能成功地得到治愈、解决和平息来加以衡量呢？

预防罪恶大概要比矫正罪恶好。但是成功地预防是难于测定的，因为它并不取决于“反事实”的声称 (counterfactual claim)。无论如何，它要求不同政府部门之间在政策上的协作。因此可以说，对相对独立的政府部门要求有关其“产出”的数量，因而也是其效果的数量指标，本身会使他们的工作偏向于矫正罪恶，而不是预防罪恶，因为前者多少是可以计量的，并且处于他们的控制之下。公共医疗卫生服务很容易测定他们治疗肺癌而不是预防肺癌的效益。警察机关很容易衡量他们制止暴力犯罪而非减少暴力犯罪发生率的成效，因为这两者都是警察机关无法控制的外在因素的结果。如果我们真正要关注预防问题，那么“效果”更多地是一个跨部门或跨机构的政策协调问题，而不是对任何一个部门或机构的实绩的量度。

因此，如何定义或测量“效果”的决定本身是定性的或政治判断。判断“什么水准的服务”足够构成一种“有效的供给”，同样如此。生命应该保护到什么限度，道路安全应该保证到何种程度，教育应该达到什么水准？为失业者、残疾人或瘫痪病人提供的服务应该达到什么水准？可以证明，在私人企业中，这种类型的定性决策每天都要发生，以判断如何实现

产品的质量与产品的生产成本之间的平衡。但是，这种决策的正确性是由利润水平的数量指标予以确证的，因此它最终是一个关于市场未来成果的技术判断。在非市场部门中，供应是与需要而非有效需求相关，这种判断不折不扣是定性的。谁的需要应当得到满足，社会的还是个人的？这种需要应当如何界定？满足这些需要应当付出多大的代价？这些问题都是政治判断。由于实际上对于既定服务的成本效益判断不可能脱离这种服务的供应水准问题，所以这些判断就变成了政治判断。例如，有关病床、学生宿舍、客运里程的单位成本的全国性标准，既是衡量这种服务的成本效益指标，也是其所提供的服务水平的指标。

因此，公共行政管理的一个显著特征就是其服务的政治性。决定这种服务的内容和水平的，是定性判断和可以公开辩驳的相互竞争的价值观之间的妥协，而不是诸如是否有利可图这样的单一标准。符合工商业的效率标准，这本身就是对所提供的服务的性质和水准进行政治要求的结果。因而，公共行政管理不是一个以成本效益最优的方式执行政治家设定的目标的问题，而是一个使执行性政策（administering policy）与决定该政策的价值相一致的问题，其中，成本效益的考虑多少占据着一定地位。换言之，目的与手段是相互联系的，政策与政策执行是不能截然分离的。

这种相互联系的一个明显例子是，公共行政管理一般要求对待相同的情境要一视同仁，并以一种严格照章办事和非个人化的方式行事。这不是一个使产出效率最大化的工具性要求，

## 官僚制

而是一个体现着法治观念和公民权利平等观念的实质性价值。一个“钻法律空子”的商人所显示的是灵活性，一套极为笼统的规则则为个人主动追求自身利益留下了空间。一个公务员如果这样做就犯了渎职罪，一套规章如果允许官员在对待公众时有较大的自由裁量权，就会导致任意对待不同的公民。遵循规则不是根据情势需要而变化，以达到获利目的的手段，而是其本身就是一种价值。正是基于这一点，强调法律理性原则 (the principle of legal rationality) 的韦伯的官僚制模式，尤其适合于公共领域。事实上，公共行政管理是两种相互竞争的实践，即法律和管理的结合，一方面要有效地输出产品，一方面是解释和应用法律规则。两者之间精确平衡会因为服务性质 (维持治安、提供福利、供水) 的不同而不同。但两种实践之间的紧张并不总是能够轻易得到调和，因此它们构成了那些被指责为“官样文章”的典型根源，而公共行政管理的特性就是比私人企业更倾向于如此。

因而，公共行政管理与私人企业有着至关重要的差异：在活动的性质上，公共行政满足的是最普遍的公共需要；在活动方式上，公共行政要同时合乎政治的和法律的两种行为标准。而且在所服从的纪律的形式方面，它们也有所不同。在此，上面所提及的第二种“公共”概念——作为“公开性”的“公共”概念——开始发挥作用。如我们已经看到的，私人企业的行为准则是由市场竞争和利润率调节的。因为专注于这些准则的有益影响，政治经济学仅仅注意到了它们在公共部门的缺失，而忽视了公共部门本身所特有的准则，即公共监督。政府

行政管理受到来自于各个层次的各种种类的监督，其中典型的有：直接或通过独立的审计委员会，行政管理人员有对于其业务行为向议会作出一般性解释说明的义务；通过专家委员会，对个别地区的行政管理展开调查；如果行政管理失当，公民可以诉诸于当选代表、廉政官员或法庭。在这种监督中，争论的焦点不仅仅是公共服务的成本效益问题，而是资金是否用于公认的目的和项目上的问题。行政管理是依据法定的权力和法律确认的公民权进行的。

说公共行政管理要接受公共监督，这并不等于说它必须总是在众目睽睽之下进行。许多行政管理工作也不可能这样进行。此外，正如企业垄断趋势威胁着市场规则的效力一样，政府官僚制本身所具有的信息保密和信息垄断的压力，也威胁着监督程序的有效性。官僚制的保密性与公共责任这一原则所要求的公开性之间的冲突，是我在下一章所要论述的问题。但是，这一原则的要求是：第一，必须有约束行政管理的规范化的义务；第二，应该有这样的可能性，即如果涉及到足够的公共利益，任何决定都可以公开。批准建造新建筑或变更土地使用权的申请的例行决定、资助某一特殊的艺术创作、假释一名囚犯，这些决定中的任何一个都可以公开化，因为它们都涉及到政策或价值争论的基本问题。如果它们能被公开，那么不仅决策的内容，而且该决策所采纳的决策方式都能受到检查。所以，形成公共行政的责任原则之一部分的，不是说公共行政始终处于公众的注视之下，而是认识到任何时候公共行政都可以受到公众监督。

## 官僚制

“公共”定义的最后一个方面，对于政府行政管理的表现作出了界定，这也是一种“公共服务”精神，即与公务员的角色和特权不可分离的某种信念和行为规范。这些包括如下的特征，关心公共利益先于私人利益或部门利益、相信由集体提供基本服务的价值；充分尊重法律和法定权利，以及尽忠职守。由政治经济学家归咎于政府的那些官僚制无效率的积弊，其原因部分在于政治经济学家将“自利”的假定扩展到如此的地步，以至于认为任何行政管理人员都绝不会真心诚意地促进组织的目标，除非存在某种特殊的诱因促使它们去做。这就将这个假定推到了荒谬的地步。当然，存在着一些与公共服务精神相关的激励和制裁手段，就像存在着与任何规范秩序相关的激励和制裁手段一样；加速或延迟晋升仅仅是明显的手段之一。如果将行政管理行为看作是屈从于一种持续的自利的算计，那么就忽略了社会行为规范的特性，即通过无论是有意识的接受过程，还是无意识的内化过程，社会行为规范都被认为对个人是有效的或有约束力的，因而是自律行为的决定性因素。

事实上，值得怀疑的是，仅仅从“自利”这样一个严格的假设，能否推导出仅仅是有关经济活动的连贯一致的解释。政治经济学对层级关系和市场关系所做的基本区分，不能仅仅依据于资源的不平等分配——这种资源不平等分配使得上级能够控制下级，因为这一现象是层级关系的特征，同样也是交换关系的特征。层级制概念只能依据被认为是合法的权威地位和被认为是有约束力的行为准则，即通过界定上下级之间关系的规

范秩序来加以鉴别。一旦这一点得到承认，那么如下的结论也就不足为奇了，即不同的层级制组织各有其自己的行为规范，如果说工商企业的独特精神是追求私人利益，那么公共行政管理则更多地指向公共服务的规范。确实，通过进一步的分类，有可能鉴别出区分不同政府部门或政府机构的独特精神，这种精神是处理特定类型的问题的传统经验的结果。例如，人们常常指出，英国内政部的主要职能和精神是管制，它从未为诸如儿童福利、公民自由或种族政策这些人们关注的事情，提供一个特别和谐的环境，因为这些与它的主导观点是背道而驰的。

这些考虑与“效率”有什么关系呢？由这些考虑所导出的一般结论是，有关效率的讨论不可能脱离对考察中的制度特有的活动或实践的理解。正如我们已经看到的，即便是对于何谓效率或效益的定义，也取决于它所涉及的活动的性质和目的。政府的目的是多种多样的、相互关联的，评估政府行政管理效益的标准既是政治上有争议的，又是相应地变化。但无论这些标准如何界定，政府行政管理有其自身确保有效表现的标准和程序，它们是独特的政府活动不可割裂的一部分，即公共服务的精神和公共责任的原则。在这些一般特征的范围内，不同的政府部门或机构又有其自身特有的原则，这种原则敏感性是保证有效率的实践所不可或缺的。因此，为了理解公共行政管理中“公共”一词的全部意蕴，就要理解其有效运作的标准和条件，以及它与私人企业的差别。尽管私人企业的某些技术在公共领域中也有一席之地，但如果大量地调换其程序，就忽略了这一基本区别。而公共行政学的“官僚制”定义所要强调的正

是这种区别。

到现在我们应当清楚，公共行政管理学研究所采取的切入其主题的独特路径是什么？大多数公共行政管理的研究者无疑会拒绝这一意见：即他们所从事的任何事情都如同“模式建构”一样宏伟，他们的研究在方法上主要是描述性的、历史的。然而，这种路径或方法本身就意味着一种社会机构和政治机构理论，正是为了解释其中所发生的事情，我们需要理解它们特有的性质或精神，它们所从事的活动的性质，以及这种活动所蕴涵的价值观念。与这种精神相一致的行政管理手段或安排就可能证明是有效的，与这种精神背道而驰的则不然。换言之，对一个组织的文化及其特有的实践形式的关注，提供了理解这一组织的“钥匙”。

这种研究路径说明了比较分析对于公共行政管理研究的重要性，因为只有通过比较，才能识别出组织文化的特性，才能将其视为社会的产物，而不是人性的结果。至此，为了阐明公共行政管理的特性，我们主要关注于探讨企业与公共行政管理的对比。但如果我们在不同国家之间进行比较，我们将发现，这种对比的差异程度在不同的国家之间是不同的。在美国，比之于在英国或法国，政府行政管理的精神更加接近于工商业，英国、法国的公务员形成了一个较为封闭的和排外的精英集团（由于这一原因，就不奇怪为什么美国是把来自于经济领域的“理性选择”扩展到政治领域的种种尝试的主要始作俑者）。不过，即便公共服务在美国不够发达，它还是通过对政府开放性尤为严厉的要求和尤为严格的调查程序——两者都是基于一种

更为彻底的宪政分权和较之于英国或法国相比不太谦恭的文化之上——而得到了补偿。换句话说，为了保证有效率的行政管理，公共服务精神和公共责任程序各自所发挥的作用在不同的国家之间是不相同的。

然而，如果我们超出既有的“自由民主制”，而扩大政治体制比较的范围，这些差异就不会那么显著了。在这个背景上，独裁制度的意思是，在定义上它们几乎不受到什么公共责任的约束，无论是政治制度屈从于公共舆论，还是法律制度受制于法律原则。因而，公共服务精神和公共责任就成为检验公共领域中行政管理效率的价值的有用标准。很多人相信，无论其有什么缺陷，强人统治至少是有效率的，因为行政管理人员服从于果断的政治指导以及对不合格表现的严厉制裁。但是，这种信心与现实并无多少关联，而是更多与独裁者本身的自我形象相关，因为，独裁者通常以取消了议会这个“清谈馆”和“使火车准点运行”为理由来证明其权力的正当性。当代的研究要从定义上揭露这种标榜，如果不算是冒险的话，也是困难的，不过，历史研究表明，这种政体实际上是高度个人专权的，其行政管理服从于为了维持独裁者内在的不稳定地位而朝令夕改的要求。由于缺乏合法性，独裁者倾向于建立彼此相互竞争的行政管理机构；根据忠诚而非能力授予职位；将政府行政管理当作为个人报酬而非公共服务的基础。由此而来的典型后果就是，长期的协调问题、行政管理官员的低素质以及损公济私等现象。在作为一种行政管理体制的“理性选择”的官僚制概念中，如果没有外在的纪律约束，其成员就会谋求个人利

## 官僚制

益的最大化，这种情况确实存在，但它却是独裁体制所特有的病态现象，在这种体制中，真正“公共的”行政管理所要求的开放性责任是不存在的。

对发达国家和发展中国家公共行政管理的特征的对比，提出了一系列不同的问题，特殊一点说，在一个对官僚制的某些基本特征只能提供微弱支持的文化背景中，官僚制是否还能有效率地运作。一方面，官僚制特有的要求是任人唯贤、非人格性和照章办事的程序，传统社会的关系取决于身份、血缘关系或种族，这两者之间存在脱节。另一方面，在一种提供相对较少的其它就业机会的经济中，在一种其它政治制度只能得到微弱发展的政体中，政府行政管理的统治性地位，使它难以受到任何系统化的纪律约束。应当承认，要把政府行为中纯粹的行政管理性要素，与在不利环境下“发展经济”和“建国追求”的任务的艰难分离开来是不容易的。然而，这些任务和环境本身影响了行政管理体制的特征。虽然政府行政管理体制仍为传统社会所渗透，但如果脱离了它试图要改变的传统社会，政府行政管理就势必要为相互冲突的文化规范和期望所左右。

总之，可以证明，比较分析不仅揭示了组织文化的多样性和独特性（对组织文化的注意与其表现的水准相关），而且也强调了维持一种有效的公共行政管理体制所需要的各种条件。由于不同的原因，专制政权和许多发展中国家只拥有非常虚弱的公共服务精神和公共责任程序。它们的行政管理常常遭受到官僚的武断和傲慢自大的指责。然而，问题依然是，如果这些行政管理系统地偏离了韦伯严格的官僚制标准，即照章办事的

程序和“不带感情或偏见”非人格化地处理公务，那么，在什么程度上，究竟“官僚制的”称号还能名副其实？事实上，这些标准需要法治的传统和关心的公众的支持。

### 综 述

对这三门学科如何对待官僚制所做的概述，其目的是为了阐明它们的官僚制定义的差异，以及它们各自研究行政管理效率问题的路径差异。这种概述也试图理清在不同的方法构想和有分歧的兴趣焦点方面造成这些差异的原因。那么，从这些概述中我们能否得出以下结论，即在官僚制的定义上或在行政管理的效率和条件上取得共识呢？这是否纯粹是一个有关我们最初的立足点或学科视野的问题呢？在我们仓促下结论之前，我们应当首先考察一下，在各个研究路径之间是否存在任何共同的基础，或者是否存在某个可以将它们整合进一个更为一般的官僚制理论框架中去的方法。为此，我们当然必须要超越任何某一学科立场的限制。

让我们首先讨论定义问题。如我们已经看到的，组织社会学采用了一个宽泛的官僚制概念，因为它的兴趣在于整个的现代组织，关注的是它们最为一般的特征（虽然也承认它们之间的差异）。另一方面，对于政治经济学和公共行政管理学而言，无论是在获取资金的方法，还是履行义务的方式，这些差异是至关重要的；所以政治经济学和公共行政管理学采纳的是狭义的官僚制定义，这种定义分别将官僚制仅限于依靠拨款的组织

## 官僚制

或公共行政管理机构。然而，如果我们置身于特定的学科之外，那么我们就没有任何理由认为，是优先考虑组织的共性，或是优先考虑组织的差异。因为这两者对于官僚制的一般理论都是重要的。因此，我们需要一个能够包容两者的概念策略。最显而易见的策略是，依据韦伯提出的一般现代大规模行政管理的典型标准这一较为宽泛的意义来使用“官僚制”这一术语，然后在这一较为宽泛的范畴中，去确定变异或区别的最为重要的界限。换言之，我们需要一种一般的官僚制概念，也需要一种官僚制的类型学。我们既需要探讨一般的官僚制，又需要研究特定的官僚制类型。

那么，为我们得出连贯一致的官僚制分类的最重要的分界线是什么呢？依据组织社会学，关键的变量是组织结构：即根据组织的目标或产品，及其运作的环境，由于或多或少的详尽的角色界定和对第一线工作人员的控制，结构可以是较刚性的，或者是较柔性的。就政治经济学而言，最为重要的区别性特征是组织获取资金的方式：是来自于拨款，还是来自于单位产品的销售。而对公共行政学来说，关键性的变量是一个组织履行其义务的方式：是公共的，还是私人的。这样，我们就有了三项独特的区分原则（见下表）。

目标或组织的特征	刚性的组织机构	柔性的结构
获取资金的方式	拨款	单位产品的销售
承包义务的方式	公共的	私人的

给予这三种维度中的任何一个以独有的优先考虑的惟一充足理由是，它能够表明它是其它维度的决定性因素。虽然存在某种任何两栏的特征会同时出现的趋势，但并非必然如此，无论如何，它们之间并不存在明显单线的因果决定关系。因此，所有这三种维度都必需被当作是独立的变量，每一种变量都应被当作为充分理解任何特定官僚制组织所不可或缺的。

对于这些区别性原则，还应当作出两个更进一步的评论。第一，每一学科内都存在一种显著的倾向，即将（上表中）左边一列的特征称之为“官僚制的”，而将右边的一列的特征称之为“非官僚制”。然而，依照这里所采用的概念上的策略，只要符合韦伯定义的层级制的照章办事的等等行政管理这条一般标准，一切组织都可以是“官僚制的”组织。它们之间的差异代表着不同官僚制类型之间的差异，而并不标明官僚制与非官僚制之间的界限。第二，每一对特征并不一定代表相互排斥的选择。我们已经看到，在同一组织内部可能存在者“机械的”或“有机的”这两种安排之间不同程度的结合。同样，还可以发现不同的获取资金的方式和履行责任的形式融合在一个机构之中。但是，在我们迷失于几乎无限复杂的官僚制类型之前，重要的是应当强调，理论的任务与其说是编辑一张包含各种可能性的清单，不如说是确定组织分化主要的决定性因素。一旦具备这些条件，那么调查者就能够理解任何特定的官僚制组织的性质和作用方式，而不管其位于可能性连续光谱的哪个位置。官僚制对谁负责和怎样负责？它通过什么方式获得资金？根据目的和环境如何构成？这些都是有待问及的重要问题。

题，其中任何一个问题都不能当作是不相干的或次要的而置之不理。

对这些重要变量的讨论，将我们直接引向了行政（管理）效率或组织效率的问题。如我们所看到的，每一门学科所选择的特定变量并非随意的，而是与其独特的分析方法及其行政管理效率的概念联系在一起的。组织社会学关注的是结构，因而效率是一个组织如何构成（即分工如何安排、角色如何精确界定等等），以及该结构与组织目标和环境的适应性问题。政治经济学关注的是财政，并以个人的“自利”为讨论的起点，因而效率是一个如何安排经济诱因和制裁，使个人“自利”的追求促进而不是阻碍组织目标的问题。公共行政学强调组织的文化和其履行责任的方式，因而效率问题是一个组织文化如何适应组织所追求的目标及其履行责任的独特方式，以及个人通过社会化而接受组织的规范秩序的问题。

这些不同的侧重是否提供了我们必须加以选择的相互排斥的方案呢？或者它们是否能被整合为一个更完善，因而也必然更为复杂的认识呢？乍一看，政治经济学和公共行政管理学的研究路径似乎最明显地相互矛盾的。毕竟它们是源自于对两种对立制度——市场和国家的研究。前者是追求私人利益的领域，整体利益即便是存在的话，也仅仅是作为一种无意识的副产品从中产生。后者直接关注公共福利，以及社会生活应当如此安排和调节的原则。自利和规范秩序的假设自然就来自于各自的研究。依照它们各自的逻辑结论，这两种立场变得相互矛盾，并给予公共官僚制分别是批评的和赞成的对立评价。

然而，我们已经看到，没有一种视野能够独自提供一个连贯一致的解释，即使是对自己的主题来说也是如此。一方面，政治经济学为了使层级制的概念明白易懂，需要参照一种规范的秩序。因为，工商企业对自利的追求，是被置于一个决定着什么是每个职位的适当行为和报酬的原则框架中，以及一种全面的组织精神之中。另一方面，政府官僚制的公共服务标准和行政管理责任，因地位和特权的分等以及对于个人奖励和晋升的系统化程序而得到加强。此外，规范秩序和对个人自利的利用这两个维度的有效性，不可能脱离第三种维度，即机构中劳动分工的构成方式，以及这种构成方式为个人的创新和自由选择所留下的空间。

所以，总而言之，超越学科视野的差异以及制度类型的差异，提出一种更为一般的官僚制理论，这的确是可能的。这种一般的官僚制理论将整合三个不同的分析维度，即结构化的劳动分工，以及对角色或职务的特定安排和界定；调节成员行为，并为他们所内化的规范秩序；指导个人自利追求的激励和制裁体制。不管是一般的还是具体的官僚制理论，如果不参照所有这三个维度，就不能对官僚制作出充分的解释，所以要获得组织的效率或有效性，就必须注意到所有这三个维度及其相互联系。

### 官僚制和政策形成

本章至此一直关注行政管理效率和官僚制的各种模式。这

## 官僚制

些模式致力于多大程度上官僚制组织是有效率的，或者它们能够变得更为有效率的问题。然而，从上面的讨论可以明显看出，只有形成对官僚制实际上是如何运作的系统理解，才能回答这一问题。评价和解释是相互联系的，尽管至此我们强调的一直是前者。在本章的最后一部分，我将本着更为直接的解释性目的，回顾一些得自于我们已经考虑过的那些模式的官僚制理论。为了集中于讨论，我将专注于一个引起许多研究公共部门行政管理的作者们关注的问题，即官僚制对政策制定的影响。由于政策目标的复杂性和公开竞争，这对于公共部门尤其是一个问题，尽管私人部门也存在着类似的问题。

行政管理效率分析的局限性之一，在于它们将组织的政策和目标当作为既定的，因而集中关注于如何有效地执行的问题。但这就把行政管理看作为彷彿仅仅是贯彻业已达成的政策和目标的问题，而忽略了它对政策和目标最初形成的贡献。尽管根据政治家和文官的任命方式和责任性质，我们可以明确区分他们，但这种区分并不与政策的制定和执行之间的分界线完全吻合。行政人员，尤其是其高层，通常充当政治家政策方面的顾问。因为，在政策领域中，他们拥有比一个部长还要多的经验和专长，至少在集体意义上是如此，他们的建议对于决定政策的内容是至关重要的。毕竟，应当做什么取决于能够做什么。如果能够做的话，则取决于这么做的影响，尤其是对其他政策的影响。对这种可能性和后果的评估构成了文官特有的专长，并且这也是文官影响力源泉之一。官僚制的辩护者将这种影响力视为根据具体情形对各种问题进行理性评估的问题。

解释性理论试图标明，官僚制具有一种源自于官僚制其本身特征的系统性倾向。

为方便起见，依据我们已经考虑过的三种模式，这些理论可以进行归类，尽管他们并不一定是自觉地发端于这三种模式。第一，存在着这样一些理论，它们从官僚制的利益，尤其是官僚制在职业保障，以及获得不断增加的权力、地位或物质报酬的个人机会的利益的角度，来解释政策。这些理论认为，官僚制系统化的政策倾向将趋向于保护和增进他们自身的利益。这种理论的否定形式认为，官僚制会反对那些威胁到他们自身地位的激进政策。

这种观点的最著名的例子是由罗伯特·米歇尔斯（Robert Michels）在其对第一次世界大战前的欧洲社会民主党的研究中提出来的，其中，它将运动的非激进化归因于由于政党和工会为扩大群众基础而带来的官僚职位的增加，以及任职者担心革命性的政策会危及到他们的生活。从这一实例中，米歇尔斯得出了官僚制组织具有保守倾向的一般结论。然而，即使他对欧洲社会民主党的分析是正确的，也不能因此得出更广泛的结论。因为米歇尔斯的分析预先假定，激进的政策总是会威胁到官僚制的地位，而这一问题完全取决于具体情境。一个为了有限目标而建立的公共机构，一旦它的最初目标得到实现，而又没有为自己找到新的任务，那么它就要面临着解体的危险。在这种情况下，官僚制的利益在革新这一边。就整个政府而言，无论采取什么政策，几乎不存在官僚制解体的威胁，仅仅依据官僚制利益就很难解释任何激进主义的缺失。当然，论证可以

## 官僚制

从另一种路径来展开。因为更大的组织为那些上层人士提供了更高的报酬和地位，老资格的官僚在组织的扩张——或是通过扩充现存的规划，或是通过采纳新的规划——中有既得利益。在讨论官僚制无效率时，我们已经遇到了这种观点的另一种版本。然而，重要的是区分作为政策执行的成本效率问题的“组织散漫”和影响政策本身性质的扩张压力。

威廉姆·尼斯坎南（William Niskanen）曾就许多著述的思路论证道，官僚制的特有目标就是通过扩展部门规划，以实现预算的最大化。然而，像许多政治经济学家一样，他断言，与市场供应的某些标准相比较，公共服务的最终供应水准是“太高”了。这一结论忽略了一个事实，即公共供应试图满足的既是支付能力的标准，又是需要的标准。无论如何，国家规划历来是因为其供应不足而不是供大于求，而不得不由市场加以补充。毫无疑问，选举需求和官僚制利益结合在一起，造成了扩大公共服务的巨大压力。同样明显的是，这些压力又受到了税收的政治限制和财政部或预算局的行政控制的约束。

官僚制所具有的扩张的一般倾向，与因有限资源强加的各种限制的结合，产生了一种不同的官僚制利益理论，它强调不同部门或机构之间为了自己的那一份预算而展开竞争。这种竞争并不局限于每年与财政部门的讨价还价，而是涉及到整个政策范围。政府政策的性质是，就维持或者扩大其预算的意味而言，任何要求变更的提议都会同时地、并有区别地影响到许多部门或机构。修筑道路规划的扩大对公交或铁路服务产生影响；核能生产的扩大会牵连到煤矿业，而节能的技术会影响这

两者；外交政策或防卫战略的变化则影响到不同军种的相对重要性等等。在有关任何改变政策提议的辩论中，可以发现争执双方都掺杂着不同部门或机构的官僚利益，而辩论的结果取决于他们各自的分量，以及他们是否有能力证明，有利于他们所在部门的利益的政策也是最有利于公共利益。而这就是已逐渐被称之为“官僚政治”的方法的精髓。这一方法最初产生于外交政策领域，其目的是为了反驳这样一种观点，即可以根据单一行动者理性计算所采取的最有利的策略这一模式来解释一国的外交政策，而不是将其当作为不同官僚机构利益斗争的产物。这一方法随后就被扩展到了其它政策领域。

根据相互斗争的利益之间的竞争来解释政治后果的那些理论，如果想要自圆其说的话，需要补充两点。第一，对将不同集团的利益系统化地置于相互竞争关系中，并决定他们的相对分量的结构进行考察。就政府官僚制而言，各种职能在相对独立的机构或部门之间，以及在政府不同层级之间的划分方式，对于利益的协调和各种政治力量的平衡，有重要的影响。而这种安排又是以往政策的历史积淀。它们以制度化的形式聚合在一起，并在官僚制内外发展起一种约束其当前选择的利益网络。由此，“旧上添新”的渐进主义成为了政策改弦更张的典型形式。不仅是通过协调结构给予相互竞争的利益对政策的影响力，还通过结构对政策实施所产生的后果，现存的结构会影响政策的结果。在现存的结构中，只有花费巨大的力气才能得到实施的政策，例如这些政策打破了既定的部门界限，比之于那些更为简单易行的政策，很少有被采纳的机会。这就解释了

## 官僚制

为什么新的政府迷恋于部门间的重组，尤其是在重要的新动议需要打破现存界限的时候。

因此，如果不考察官僚利益所在的结构，而根据相互竞争的官僚利益对政策进行解释是不完善的。但是，第二，如果不理解支配这种利益表达并调节官僚竞争过程的惯例，同样也是无法理解政策的。如我们所看到的，官僚制具有自身充分发展的文化。然而这种文化越是充分发展，官僚精英们越是自我封闭。这些文化既包含了关于世界的更广泛假设——它们限定了可能的或可以接受的政策范围，也包含着支配行政管理实施方式的复杂准则。大多数国家的官僚制将自己视为超越特定的政府政策，因而也比这种特定政策更“长命”的“民族利益”或“国家利益”的保护者。如人们常常指出的，对于英国的文职官员而言，这种观点是以受过牛津剑桥教育的天才的外行或通才的观念为条件的。他们更醉心于关注财政而不是工业，并且在一个后帝国主义衰落的时代，仍然迷恋于强权的角色。这种态度以及使某些政策选择行不通的行政机构或行政限制，都不是政策中的自觉的决定性因素，但他们限定了那些参数能得到合理的思考和认真的对待。

所谓的“官僚制政策”的理论解释，将其作为有分歧的官僚制利益之间的妥协、行政结构所强加的各种限制，以及共享的文化假设的趋势的共同产物。如果我们将这些不同的理论解释叠加起来，或者做得更好，通过表明这些利益在既定的行政结构中如何逐渐结合起来，并且这些利益的表达如何为共同的文化和信念所限定，那么，我们就有了一个强有力的观点，即

政策的内容，而不仅仅是政策的实施，受到行政管理体制特性的系统化影响。这一观点最有力之处在于，它认为，在官僚制内部，手段与目的之间的关系颠倒了；行政管理手段的性质决定了政策目标或目的。

然而，将一个论据推向它的逻辑结论并不一定能保证它的有效性。显然，这忽略了具有自身优先权的当选政治家。部长在决策中起着重要作用的观念不可能被轻易束之高阁，尽管这种作用的范围和有效性取决于个人，以及他或她在政府内外所获得的政治支持的程度。然而，把政治家和公务员的典型关系看作是前者使后者接受政策观念，而后者则试图回避或者阻挠政策观念的关系，这是错误的。如果上面的解释还算正确的话，那么这更像是一个问题，即政治家在运转中的政策过程中提供他或她的一份“输入”，这种输入可以决定哪个相互竞争的内部派别占上风，或者他们之间最终达成妥协的严格平衡。

总之，这里考虑的理论所要表明的是，对作为行政管理和政策执行工具的官僚制的分析，必须得到关于官僚制对政策内容的影响的分析的补充。对官僚制的探讨不可避免地要在目的与手段、政策与政策执行之间作出明确的区分。任何对“效率”的评价都必须从既定的目的开始。不过，一旦政策形成问题被置于议事日程之上，这种明确区分也就消失了。在这一点上，行政管理体制本身——其结构、利益和价值观——对政策内容的影响就变得非常重了。如果我们想要充分理解官僚制，那么，只有在官僚制在政策形成中的作用和把政策转变为组织“第一线”可操作的指令之间的复杂的相互作用中，才会

得到这种理解。

## 结 论

我以一些非常公式化的区别开始本章的论述。首先是官僚制理论定义性的、规范性的和解释性的维度之间的区别。我们已经看到，这种明确的区分在实践中已经变得模糊了，这不是因为这种区分本身是无效的，而是因为不同的维度是相互联系的。官僚制的各种定义通常受到特定的组织效率概念的支配，而后者则依赖于解释官僚制如何运作的特定模式。其次，是在分别从组织社会学、政治经济学和公共行政管理学这些学科中发展起来的官僚制模式之间的更为精细的区别，以及这些学科着手组织分析的截然不同的路径。而这些模式建构的差异被证明为不是绝对的，而是相互补充的方面，对它们的整合可以更加完整地理解官僚制和组织效率的条件。最后是目的和手段之间的进一步区分，行政管理被看作是政策执行工具的概念，对于任何官僚制效率的讨论都是不可或缺的，它需要依照有关行政管理体制对政策本身内容的影响的各种理论来予以修正。

最初的区别对于论证的特定阶段都是必不可少的，不过为了更全面地理解我们的主题，即官僚制，我们则必须随时超越这种区别。如果发现这种理解还不够完整（因为我们还处在第一章），读者应当不会感到惊讶。随着本章的展开，有一点将会变得明显，即我已经讨论过的所有理论都面临着严重的局限性。这是因为他们都孤立地看待官僚制，将它当作为一个自足

的研究对象，而从整个社会或历史的背景中或更加宽泛的社会或历史理论中抽离了出来。这在对于行政效率的讨论中尤其明显。它毫不奇怪地集中关注官僚制的内在作用。然而，同样明显的是，已经考虑过的那些解释性理论，即使是在其持批判态度的地方，也认为对政策的影响主要是由行政体制的内部因素决定的。因而，尽管它们提出了官僚制权力及其对政策的影响的问题，但对于识别这种权力在更加广阔的社会中的源泉却无能为力。在这个强调中，这些理论与官僚制本身一样处于某种程度的自我封闭的世界中。

如我在引言中指出的，考虑到所考察学科的起源和目的，这种自我封闭性并不是偶然的。组织社会学、政治经济学和公共行政管理学的学术主题，是在与管理、工商业和统治各自的实践的紧密联系中发展起来的。它们关注的是训练那些将要在这些领域中占据官僚职位的人。它们的主要着眼点是组织是如何运作的，以及它们如何才能变得更有效率。这也是行政管理人员的着眼点，尽管这些主题是通过学术探究的过程，并根据它们自己的话语加以调和的。即便对政府官僚制提出实质性批评的政治经济学，也是从工商企业管理的角度这样做的。事实上，正是由于与其研究的主题的密切接近，使得这些学科能够从内部来理解官僚制。这便是洞察力同时也是局限性的根源。然而，我们需要将官僚制置于一个更加宽泛的背景中，并从其它更具批判性的视野来观察它。下一章我们就通过从历史社会学这一有利地位思考这个主题来做这个事情。而本章的结论则必须看作是暂时性的。

## 第二章 官僚制权力的理论

### 引言

在上一章的最后，我论证了纯粹从制度的路径来研究官僚制的主要局限性在于，它无法提供对于官僚制权力的性质和源泉的充分说明。为此，我们有必要将官僚制置于一个更为宽泛的社会和历史背景中，有必要在最为广泛的社会和政治过程中来理解它的功能，因为官僚制的权力最终正是从这些过程中产生的。本章将对分别是由韦伯和马克思为代表的两个主要的历史社会学派建立的官僚权力理论做一番考察。韦伯式的研究路径将官僚制置于权威体系及其行政管理，以及工业社会中技术知识的作用和组织方式这样一个宽泛的理论之中；并认为，官僚制的权力源自于它在现代化的历史进程中所占据的中心地位。马克思主义的研究路径则将官僚制定位在阶级统治和阶级冲突的宽泛理论之中；认为官僚制的权力发端于其在阶级社会

## 第二章 官僚制权力的理论

中所起到的作用；它还将官僚制置于一种设想未来有可能出现没有阶级划分的工业社会的历史理论中。

这两种理论都赞同，只有根据其在历史演化过程中所起的社会作用，社会群体和机构的权力才能得到理解。但在对于这种作用和过程的各自的描述中，这两种理论却有着不一致。并且，在将官僚制定义为有问题的立场上，它们之间也存在着分歧。韦伯式的自由主义的、非官僚化精英的立场认为，官僚制权力的扩张威胁着精英们的价值观，尤其是个人自由的价值观，以及杰出个人在经济和政治领域中所发挥的创造性作用的范围。基于这一立场的解决官僚制权力问题的办法是，通过制度安排保证非官僚制的精英对官僚制组织施加自上而下的控制。马克思主义的立场代表着潜在社会主义工人阶级的立场，后者在经济和政治上直接服从于官僚制的控制。根据这一立场，官僚制的与非官僚制的精英之间的任何冲突都是次要的，因为两者都是同一阶级统治体系的组成部分。因此，解决官僚制权力的办法，只能是在后阶级社会行政管理结构的重构中产生，这种重构保证官僚制服从于自下而上的民主控制。

因此，韦伯和马克思的官僚制理论，不仅包含着历史和社会分析上的不同，而且还包含着社会和政治视野的差异。每一种理论都涉及到了超出官僚制自身范围的社会立场，以及对官僚制的意识形态和实践至关重要的相应的政治价值观。其中之一是由自由精英主义的立场和价值观，另一种是无产阶级社会主义的立场和价值观。因此，他们各自对官僚制的论述，不仅涉及到有关社会结构和历史发展的争论，而且涉及到政治价值

## 官僚制

观之间的争论，这也包括了对于资本主义和社会主义可能性的相互矛盾的评价。

## 韦伯的政治社会学

在上一章中，韦伯的官僚制模式已经得到了广泛论述。有人也许会问，为什么这一章还要对它做进一步的考虑呢？理由就是，无论韦伯的研究对于组织社会学多么重要，但如果将对这些研究的探讨仅仅局限于组织社会学的术语，局限于它集中研究的官僚制运作和组织效率的方面，就会过分缩小韦伯这一研究的焦点，使之脱离了它本应归属的关于现代社会及其发展的理论这一宏大的背景。在这个更为宏大的背景中，韦伯与其说是关注组织效率问题，不如说是关注官僚制的权力扩张及其对自由主义基本价值的意蕴。从这一立场出发，韦伯发展了官僚制的理论分析，这些分析在整个 20 世纪中被人们不断地重复和扩展。韦伯生前并未留下什么由追随者组成的学派，但许多社会学家都直接或间接地受到了其思想的影响。因此，“韦伯式”（Weberian）的这一概念指出一种已经超越韦伯本身研究范围的公认的理论倾向。

## 官僚制不可逆转的扩张

从韦伯的社会学理论建立的时间和地点来看，韦伯在对现代社会发展的论述或现代化理论中给予官僚制这样一个中心位置，并不是偶然的。在 20 世纪最初十年中，资本主义工业出

现了快速的卡特尔化和托拉斯化，私人企业中雇佣的办事人员、技术人员和管理人员激增。同时，国家不断扩张而进入提供福利和经济调节的新领域，群众性的政党也随之出现。这些与官僚制扩张意义相当的发展，在德国发展得最为充分，当时的普鲁士已经拥有了欧洲最为发达的官僚制类型。韦伯社会学的独特结论是，在对这种“官僚制化”的过程定义时，不能将其当作是德国或者是德国这种特定的国家形式所独有的，而是把它看成是现代社会的一个普遍特征。这种特征将官僚制的发展归因于行政管理扩张的需要，这首先是现代国家的需要（如供养常备军和建立统一的法律和税收体制等等），其次是资本主义企业的需要。由于官僚制是不可或缺的，官僚制行政管理变得越来越不可逆转和无可逃避。韦伯写道：“认为任何领域中持续的行政管理不用依靠在办公室工作的官员也能得到实行”，这纯粹是一种幻想，“在行政管理领域中，除了官僚制，就只能让一知半解的外行们来滥竽充数。”<sup>①</sup>

在韦伯看来，官僚化的发展与领土国家和资本主义经济有着不可分割的联系，因为传统的手段已经难以满足领土国家和资本主义经济的对行政管理的需要。官僚化的发展还与另一种典型的现代化过程有着密切联系，即就消除传统的地位差异，并使各种职业向有才能者开放意义上而言的民主化过程。当然，这种开放的程度是相对的，因为这要求有具备官僚制职业所必须的教育水准。然而，民主化的压力意味着，行政管理再

---

<sup>①</sup> M. Weber, *Economy and Society*, p. 223.

## 官僚制

也不是传统社会群体所把持的狭隘的特权。而大规模的公民权的发展，又增加了对国家行政管理的数量上的要求，也增加对一视同仁的质量上的要求。这些只能由根据人人平等的原则运作的超出于地方之上的行政管理体制来予以满足。

在韦伯的“合理化”概念中，将官僚制作为现代制度原型的概念得到了进一步的发展。“合理化”概括了区分现代社会与传统社会的各种特征。当它被适用于官僚制时，合理化所表明的远不止是简单的行政管理效率，更意味着官僚制的典型特征还体现在与现代社会本身不可分割的各种特征中。相比于源自于传统的权威，由严格限定的规则——这些规则支配着的任命标准、权威范围及职务行为的准则——所派生的官僚制的权威，是现代权威的特征。与有教养绅士的多才多艺形成鲜明对比，对专家和专门知识强调，以及对以最适合的手段达到既定目标的深思熟虑，经由典型的现代科学文化或世界观而加强了。将工作视为责任的观念，以及成就取向的伦理，它们试图将一种可预知的秩序置于世界之上，而不仅仅是使自己适应这个世界，这源自于新教伦理。它已经在现代人的品质上打下了深刻的烙印。在这些不同的方面，官僚制可以被看作是当今世界上最彻底“合理化”的制度。

作为一种行政管理体制，韦伯认为官僚制是必不可少的社会形态，并且是一种植根于现代社会的最为独特特征中的社会形态。同时，官僚制构成了一种强大的权力结构，而且由于如下原因而形成一种有效的行政管理体制，如大范围内协调行动的能力，持续的运作，对专门知识的垄断和档案的控制，以

## 第二章 官僚制权力的理论

及内在的社会凝聚力和士气。官僚制权力既有对上级的一面，又有对下级的一面。对官僚制形式上要服从的上级而言，问题在于那些不具备专门知识的上司如何有效地控制官僚制组织。对于下属而言，官僚制形成了一种强大的权威结构，能够轻而易举地控制操纵他们。民主化进程，成功地消除了传统的社会等级差别，并造成了一种更为强有力的权威体制。对于下属们来说，缓和官僚制控制的惟一办法，就是建立自己的组织（利益集团、工会、政党），而这反过来又遭受到同一种“官僚制化”过程的支配。

韦伯认为，官僚制以及随之而来的官僚制权力的无情扩张，威胁着许多层面的自由主义价值。最为直接的是，它形成了对个人自由的威胁。韦伯认识到，随着组织规模超出了个人所有权的范围，自由资本主义古典阶段在商业、政治或知识领域中的个人主义特征——这些特征建立在个人“资金自给”活动的基础上——迅速地成为昨日黄花。实际上，正是这种个人主义的动力，有助于资本主义的扩张，而这种扩张又推动了官僚制化。在这种意义上，个人主义为自己的衰微创造了条件。然而，现在的问题是，面对各种组织结构，如何才能维持独立思考和独立行动的要素。如果是组织内的成员，组织结构通过纪律来约束他；如果是组织外的成员，则通过更加广泛的社会权力来予以制约。韦伯写道：“面对势不可挡的官僚制化趋势，究竟如何才能真正保存个人行动自由的遗产呢？”<sup>①</sup>

---

① M. Weber, *Economy and Society*, p. 1403.

## 官僚制

在另一个层面上，官僚制权力对那些处于组织领导地位的人的目标决策作用提出了挑战。尽管韦伯承认公务员对政策咨询起着重要作用，但他关于社团目的的选择和手段的技术评价之间的区分，对他而言更为基本。官僚制权力的危险不仅在于它危及组织领导者的作用，尤其是在后者缺乏有关的专门知识时，而且在于工具主义的价值观会盛行于整个社会，而使可能的手段的超越于对目的的坚持。尤其是在一个任何事情都受到严格控制的官僚制环境中培育出来的关于秩序和安全的价值，会逐渐压倒在经济市场和选举市场相互竞争和不可预知的环境中培育出来的企业家和政治领导人的创新和冒险精神。世界日益属于“秩序人”（men of order）。韦伯写道：“中心问题是，为了使一部分免于这种精神上的分类（pigeon - holding），免遭官僚制理想的全面统治，我们能够以什么东西来对抗这架机器。”<sup>①</sup>

这一节中，韦伯关于我们未来将被束缚于“铁笼（iron cage）”的说法似乎是极为悲观的。然而，韦伯将生活完全官僚制化的倾向仅仅看作是一种趋势，而不是一种必然性。如果官僚制行政管理将持续存在下去，一个紧迫的问题是，与之相对立的东西究竟是什么，这是韦伯经常重复的公式化。这种“权力均衡”（countervailing power）思想的要素之一，是一种独特的自由主义关注，它希望在个人自由在其间得以保障的张力和竞争中形成一种社会力量的平衡，以此来制约权力。在当代

---

<sup>①</sup> Quoted in D. Beetham, *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, p. 81.

世界，这意味着在社会生活的不同领域中，具有不同社会基础的官僚制度的多元化，这样就使任何领域中的组织能力和专业知识的垄断或过分集中成为不可能。权力均衡思想的第二个要素在于，保障无论是企业界还是政府领域的独立领导的条件，因为独立领导能够对官员的权力进行连贯的指导和有效的控制。下面我将在韦伯对社会主义的批判和他的领导民主理论这两个背景中，考察权力均衡思想在不同方面的作用。这两种背景将会确认韦伯的官僚制分析藉以发展的自由主义立场，同时，它们还表明，这些分析依据多元主义或竞争精英主义反过来如何导出对已经证明是有着广泛影响的自由主义理论的重构。

### 社会主义者的幻想

韦伯的官僚制理论提供了对于社会主义的强有力的批判的基础。如果官僚制行政管理结构的演进是不可逆转的，那么社会主义者所期望的没有统治（Herrschaft）的未来，即没有少数人统治多数人的统治的未来，只是一种幻想。马克思主义者（Marxist）关于推翻资本主义将开辟一个无阶级社会的信念，是基于一种错误的观念之上的，即生产资料的私有制为少数人统治的结构提供了独一无二的基础。这是一个历史性的错误，同时也忽视了发达工业社会不可或缺的技术知识和组织权力对当代的阶级形成所具有的特有潜力。韦伯认为，工人在工作场所所从属的层级制，是复杂技术程序的组织活动所需要的，因此，即便是私有财产被废除之后，层级制还将继续存在。行政

## 官僚制

管理结构及其职员的扩大快于无产阶级的扩大，是工业企业不断增长的规模和复杂性的函数，而这与所有权问题无关。韦伯总结道：“至少在目前，愈演愈烈的是官员的独裁，而不是工人的独裁。”<sup>①</sup>

的确，由于强加给集权化行政管理机构的各种要求，社会主义产生官僚制独裁的可能性极大地增加了。韦伯认为，只有中央官僚机构的巨大扩张，才能建立满足社会需求的计划生产体制，才能使平等的公民权从形式上的政治和法律权利向社会和经济领域扩展。与此同时，存在于资本主义社会中的权力均衡结构，尤其是私人资本主义本身的权力均衡结构，将被取消。在私有制下，政府和企业的官僚制组织至少能保持基本的相互平衡和相互制约。而在社会主义制度下，它们被纳入一个单一的无所不包的层级制中，其中的官员成为一切财富和福利的裁决者。因而，工人阶级试图废除所谓的“市场无政府状态”，并将社会过程置于自觉的集体控制之下的努力，所带来的意外结果是，将自身推向了一个比过去的层级制更加统一的，因而更加强有力的层级制的控制之下。

通过官僚化的过程，工人阶级为确保自身的解放而创建的各种制度转变为使其从属地位永恒化的机构，这一思想也是罗伯特·米歇尔斯有关政党的论著的主题。根据其对“西欧社会民主党”的分析，米歇尔斯得出结论说，政党和工会中的官僚职位成为工人阶级中积极的、有才干的成员社会晋升的主要途

---

<sup>①</sup> M. Weber, *Selection in Translation*, ed. W. G. Runciman, p. 260.

径，一旦完成了自身的社会革命，他们就会抛弃他们阶级的所有革命目标。根据他的分析，未来的革命者将会遇到一个难以解决的困境：要么是建立一个组织，并且看着它们的目标从内部被颠覆；要么像无政府主义者那样放弃永久的组织形式，而无所作为。然而，米歇尔斯坚持认为组织普遍具有保守性，这使他忽视了这样一种可能性，即在革命运动或尚未完全官僚制化的政党中，如布尔什维克党，领导者对革命的承诺可以维持到以暴力推翻旧政权。正是对这种可能性的探讨，韦伯提出了自己的论点，即由于官僚制对于巩固领导者所掌握的权力是必不可少的，因此，现代的一切革命，即便是那些最热衷于反对官僚制的革命，也只有在巩固和扩大现有的官僚制之后才能获得成功。政治需要加上以集权化来推进社会主义目标的做法，只能是从革命的社会主义中产生出新的独裁。

如果说韦伯对社会主义的批判线索之一是关注个人自由，他相信个人自由是通过取消能够制约集权化官僚制的独立的权力中心的结果，那么，韦伯对社会主义批判的另一线索关注的是，以受中央计划的需求支配的企业管理者来取代竞争性市场中活动的资本主义企业家，这对经济活动所具有的隐含意义。对于有关战时德国中央计划经济的经验的争论，韦伯认为，取消市场将使得经济计划者缺乏价格计算和生产要素有效配置所必须的信息。就确保经济运作最大限度的可计算性而言，市场经济比中央计划体制更加“合理”。此外，那些依靠市场压力维系其创新任务的企业家的消失，将会断绝经济动力的主要来源，取而代之是官僚制对秩序和安全的优先性。韦伯还论证

## 官僚制

道，在经济发展的某一阶段，通过促进市场的扩张和对传统社会特权的打击，国家官僚制是经济发展的动力。但是，国家官僚制越是侵蚀市场，就越是成为一股经济停滞的力量。

简而言之，韦伯对社会主义社会的预言是悲观的。官僚制权力和官僚制秩序的结合，可能形成一个像古埃及那样恭顺的社会，同时也如同罗马帝国后期一样停滞不前的社会，虽然现代社会的技术基础更为先进。尽管韦伯死于 1920 年，其时布尔什维克革命的全部结果尚未明朗，但是其后的韦伯学派主张，苏联随后的历史完全证实了韦伯的分析。尤其是，有关这场革命建立了受共产党机构协调和控制的官僚制统治阶级的观点，很快就成为一个有目共睹的事实。在 20 世纪 30 年代末，诸如布鲁诺·雷兹 (Bruno Rizzi) [《世界的官僚制化》(The Bureaucracy of the World)]、詹姆斯·伯纳姆 (James Burnham) [《管理革命》(The Managerial Revolution)] 等作者的作品，从它们对居于控制地位——他们的行政和管理技能赋予了他们在企业和政府中的控制地位——的新阶级的权力基础的分析中可以看出，显然是韦伯式的。他们对工人阶级通过政治斗争赢得其他从属阶级在历史上未曾实现的目标，即取消阶级统治，而不是成为一个新的统治阶级这种可能性的怀疑，也是韦伯式的。

然而，在幻灭的马克思主义革命家，如伯纳姆和雷兹与韦伯之间，存在着重要的区别。韦伯从未像他们一样谴责过资本主义社会，这种谴责使得苏联看上去不过是一种与资本主义类似的剥削制度。伯纳姆和雷兹都将苏联定义为一种以管理和官

## 第二章 官僚制权力的理论

僚阶层取代资本家阶层的更为发达的模式，它更为发达的原因，是这一过程在苏联是通过革命性颠覆而形成的，而不是像西方那样通过控制来逐渐取代所有制。相反，尽管韦伯的理论承认，官僚制化是现代社会的一个普遍特征，而由于他坚持，资本主义社会以相互竞争的官僚制组织的多元化和官僚制从属于非官僚制的精英这些特征区别于苏联，因此，它为任何“趋同”的论题设定了明确的界限。正是对资本主义社会“精英多元主义”的坚持，将具有自由主义渊源的精英理论家（韦伯、莫斯卡（Mosca）和帕累托（Pareto））与那些出身于幻灭的革命家的理论家区别开来。后者习惯于把多元主义看作是表面上的而不是真实的，对他们而言，苏联和西方之间的任何区别都不是实质性的。

韦伯的官僚制统治理论与其后雷兹和伯纳姆的理论的最显著的区别在于，后者认为官僚制上升到至高无上的地位源于计划优于市场，而无论是采取法西斯的“社团主义”形式，苏联的“五年计划”形式，还是采取美国的“新政”的形式。在这一点上，韦伯的立场非常接近于冯·米瑟斯（Von Mises）或冯·哈耶克（Von Hayek）的立场。后者利用苏联的证据来支持他们反对在整个经济的层面上实行经济计划的一般理论观点。冯·米瑟斯关于计划经济中不可能进行理性计算的早期论文，事实上是在韦伯去世之前不久发表的。不过，有理由猜想韦伯也会赞同哈耶克这个更具哲学色彩的论点，即经济生活在本质上就是不可预测的，而分散化的企业家比之于集权的计划者更加能够适应这种不可预测性，因为这一观点与韦伯自己的社会学

## 官僚制

的基本假设是一致的。这就是所谓的“结果悖论 (paradox of consequences)”: 社会行动由于它所引发的受其影响的其他行动者的反应，其结果常常偏离行动者的意图，甚至与其相抵触。

按照这一原理，对整个经济或社会进行理性计划的思想本质上是自相矛盾的，因为计划者绝不可能充分预测或控制那些合作者的各种反应，而这种合作又是计划有效实施所必须的。如果这一结论削弱了对于将所有社会过程纳入人类的自觉控制之下的乐观愿望 (马克思称之为“史前时期的终结”)，那么它也排除了极权主义理论最为悲观的情景，因为极权主义理论将整个社会想像为是在集权的官僚制的指令下自动运行的机器。在窒息个人自由的意义上，官僚制的这种控制当然是可能的；然而就官僚制想要达到的经济和社会结果而言，官僚制的控制就不大可能了。这就是韦伯敏锐地指出的合理化过程中的“不合理”现象之一。总之，从韦伯的著作中所导出的对前苏联的分析，避免了粗糙的自由主义的简单化观点，即将官僚制独裁单纯地看作为个人努力追求自身地位的结果。根据韦伯的观点，官僚制结构的统治，源自于在计划经济中其不可或缺的社会功能，以及在缺乏抗衡力量的情况下，随着这一功能而自然增长的权力和特权。官僚制结构的统治是一个原则性的（尽管是被误导的）目标的结果，而不能简单地归因于首先尝试社会主义计划的国家的不利处境。根据韦伯的观点，正如最后部分将要表明的，尽管资本主义社会中官僚制政府形成了对个人主义的威胁，但只有在资本主义制度下，官僚制统治才能得以避免。

## 领导民主理论

韦伯的政治学理论是在魏玛（Wilhelmine）政治体制的背景中发展起来的，在这种体制下，政府大臣通常是从文官队伍中选拔任命的。他们对德国皇帝（Kaiser）负责，而不是对议会负责。一方面由于皇帝个人能力的局限，一方面由于文官对议会缺乏有效的责任，所以文官在政府中逐渐占据了支配地位。文官制度不仅仅是一种行政管理体制，而且是一种官僚制统治体制。由此韦伯相信，一旦文官从行政管理功能转变为他们不适合的政治角色，他们的局限性就会暴露无遗。尽管作为行政管理手段的官僚制极为优越，但井然有序、照章办事的文官活动无法提供任何政治家所要求的品质的训练，如愿意为政策承担个人责任；动员公众支持政策，并使之不遭到反对；以及如果遭遇挫折或失去支持，甘冒失去官职的风险。韦伯相信，战前和战时德国政策摇摆不定的进程，源于缺乏公共责任的领导，而这证明是最为完美的官僚制也是不能达到的。

依据韦伯的观点，官僚制超出其行政管理职能，并担当起一种政治角色的倾向，具有内在的危险性，这种危险来自于其对文官知识的控制和提升行政管理的价值凌驾于政治之上的意识形态。专业的行政管理者通常将政治家的业余性与自身的专业技能相比较；将议会的“清谈馆”与行政管理措施的成就相比较；将党派或部门利益的冲突与他们作为社会和国家的整体利益的代表相比较，以此来否定前者。这种对比由于一种其成员对政策不承担责任的“象征性的”议会制度而得到强化，议

## 官僚制

会制度于是降格为一种无效的装饰门面的政治。基于这些理由，韦伯率先对德国政体的民主化提出要求。

然而，“民主化”究竟如何才能提供解决官僚制权力的方案呢？在这一点上，韦伯对英国等国的选举政治和政党政治的当代发展的研究，被证明为具有重要价值。韦伯注意到，选举权的扩大如何正在使权力从地方显要转移到能够在全国范围内组织竞选运动的政党机器的手中。同时，他也注意到议会代表个人的重要性正在下降，这有利于政党领袖，后者的人格日益变得即便是对其他政党成员的当选都具有决定性意义。选举正变成为对领袖个人能力的一种信任投票，也即是一种公民投票形式，这使得领袖对政党拥有相当大的控制权，以及广泛的个人决策权。韦伯认为，这些在选举政治的战场上变得更为坚强，并依靠人民赋予的合法性维系自己地位的领袖们，可以通过他们的能力使政府官僚制接受政治指导和控制，从而提供一种制衡政府官僚制的一种决定性力量。

这种领袖民主理论承认，作为政党和国家的官僚制化进程的结果，议会的重要性已经下降，甚至是在议会制度内部也是如此。这不仅是议员个人与政党及其领袖相比变得微不足道，而且议会的某些代表职能也正逐步被放弃，因为有组织的利益集团直接通过与有关部长们的接触来游说行政人员。然而，韦伯同时强调了那些存留下来的议会职能的重要性，如，对行政人员的公开考察，尤其是通过专家委员会的工作进行的考察；选拔和训练未来的政治领导人；一旦他们失去公众信任，提供一种撤销他们的机制。如果政党和国家的官僚制进程日渐限制

了议会的作用，从而需要对经典的议会理论进行修正，那么那些存留下来的议会职能的重要性则会逐渐得到增强。

因而，在韦伯看来，民主化既不意味着权力广泛地分散给大众，也不意味着人民对政策的实质性控制。在官僚制的时代，这仅仅是一个幻想。民主化意味着，首先，通过竞选选择领袖，使其能够合法地对官僚制施加指导；其次，通过议会提供一个公开辩论和评论政策的论坛，以及一个一旦领袖失去信任就能撤换他们的机制。这一理论非常类似于后来由约瑟夫·熊彼特（Joseph Schumpeter）在其《资本主义、社会主义与民主》（*Capitalism, Socialism and Democracy*）一书中加以通俗化的理论。他的经常被人们引用的民主定义是，民主就是选择领袖并赋予领袖以合法性的机制。毫无疑问，熊彼特在建立自己的理论时受到了韦伯的影响。人们常常批评他们，认为他们的领袖民主观没有提供任何证明他们信奉政治平等或普遍参与的民主价值的证据。这种批评尽管正确，却是偏题的，因为他们本来就并未声称他们赞同这些价值。就其思想实质而言，他们的理论完全是自由主义的。

至少对韦伯而言，深信个人是历史和社会发展的创造性力量，集体充其量是影响（也是阻挠）个人幻想目的的手段，这是自由主义观点的中心。集体自身并不能独立地发挥首创作用。如果说官僚制化的发展通过摧毁那些“资金自给”活动的独立性，而结束了古典个人主义时代，那么它同时激发了杰出的个人实施他们成为组织领袖的个人抱负——一种大众的个人主义——的可能性，只要社会选择的过程鼓励他们做到这一

## 官僚制

点。领袖民主理论的深刻意义在于，它揭示了在选举过程的竞争和合法性中产生这种杰出个人的机制。它还肯定了作为追随者的大众的作用，他们不应当被劝阻不去侵犯领导者的独立性。实际上，这就是韦伯备受争议的“卡里斯玛型权威”(charismatic authority)概念的精髓，也是他在官僚制的墨守成规和超凡领袖的革新能力之间所作出的鲜明对比的核心。

总之，韦伯对于任何有关官僚制的讨论所具有的重要性，首先在于这样一个事实，即它比任何人都更早地把握了在前苏联和西方民主制历史上官僚制行政管理扩张所具有的各种意蕴，尽管这些意蕴在他所处的时代还仅仅是初露端倪，而是到了该世纪后来的时间中才充分体现出来。其次，在于他的自由主义立场，正是从这一立场出发，韦伯描述了官僚制权力的成长，并将他界定为对个人自由和非官僚制精英独立性的威胁。最后，在他对社会主义的批评和他的领袖民主概念中，韦伯表明了，这一问题的解决为何就是对有限制的或相互制衡的权力这一古典自由主义的概念作出实质性的修正。根据这一修正，这种对权力的限制或制衡，或是通过不同官僚制组织之间的相互竞争，或是通过选举过程获得普遍合法性的政治领导人的权力基础之相互分离而得到实现。

在此我们不难发现，在韦伯社会立场、政治价值观和社会分析模式之间存在着重要的一致性。非官僚制精英——韦伯认为他们的地位受到了官僚制发展的限制或威胁——已经成为现代社会自由主义价值观的主要承载者。自由主义关注正式组织和政治层级制权力的传统，也反映在韦伯的政治社会学里。韦

伯的政治社会学将对这些层级制的分析置于中心地位，并将官僚制定义为现代化过程的关键制度。马克思主义理论在机构、价值观和分析模式上显示了相似的一致性，但方向却大为不同，随着对马克思主义的官僚制权力理论的考察，这一点将清楚地显示出来。

### 马克思主义政治经济学

随着 1989 年共产主义的挫折，以及大多数受到苏联制度启发的政权的挫折，作为社会理论的马克思主义进入到了危机阶段。即使是我们这里将要考察的其他形态的马克思主义，它们批评苏联或是扭曲的社会主义，或是一种新型的阶级压迫，这一点也是真实的。因为自从 1989 年以来，诸如社会主义者所赞成的任何可行的资本主义的替代物，尽管是令人神往，但似乎纯粹是一种乌托邦。至多，情况可能是，社会主义作为社会民主，而不是资本主义的直接替代物，在资本主义社会中得以实现。

那么为什么我们还要继续研究马克思主义？理由与它最初是什么时候发展起来的完全一样：它提供了对于作为经济制度的资本主义的独特的、强有力地分析和批判。既然资本主义似乎取得了胜利，工会已经被征服，所有资本主义的替代方案都被剔除出政治议程，这样的分析就不是毫不相关的。诚然，处于新自由主义政治管理者之下的当前阶段的资本主义，具有许多马克思在他那个时代最先鉴别的资本主义的与众不同的特

点：生产方式的持续革命；市场竞争渗透到世界的每一个角落和社会生活的一切领域；普遍的失业和不安全感与未能满足的社会需求并存（coexistence）；国家之内和国家之间经济不平等的强化；等等。对于上一章已经考虑过的韦伯的社会学和正统的政治经济学，以及他们对官僚制的分析而言，只要资本主义继续存在，并激发起包容或者逆转（reverse）其有害结果的集体奋斗，马克思主义的分析就会继续提供一个重要的选择方案。

马克思主义者着手官僚制分析的立足点，是工人阶级及其在资本主义生产体系中的从属地位。这种从属首先是指工人阶级对资本本身的从属，其次是指对无论是企业中还是国家中的特定行政管理结构的从属。因而，理解这种从属性，以及修正或克服它的可能性，是批判的政治经济学而非政治社会学的任务。在马克思主义中，作为研究对象的官僚制位于阶级关系分析之后。此外，既然工人阶级地位的任何改善，更不必说其从属地位的终结，制衡后通过集体的行动，而不是个人的努力来实现，所以这个立足点包含了集体主义的或社会主义的价值观，而不是个人主义的价值观。依据这一立足点，权力结构的问题就是如何将其置于民主控制之下，而不是怎样为个人自由或杰出人物的创造性保留余地。

与韦伯的学说不同，马克思主义并没有对官僚制进行过系统的论述。部分原因前面已经提及，即马克思主义认为行政管理结构没有阶级关系那么重要。不过其原因还在于，马克思主义理论起源于官僚制急剧扩张之前的 19 世纪中期，因而它对

## 第二章 官僚制权力的理论

于这一主题的论述，的确还有对官僚制概念本身的论述，都是零零碎碎的。马克思是在典型的 19 世纪的意义上使用官僚制这个术语的，这个术语是与同议会制度相对照的国家类型有关。在 20 世纪的最初十年里，马克思主义者开始将官僚制视为资本主义社会国家行政管理的普遍形式，而无论其政治制度如何，并将其与帝国主义和垄断资本的成长联系起来。20 世纪 30 年代的马克思主义者的后代，面临着如何解释“后革命的”、“非资本主义”的苏联官僚制政府的兴起问题。只是到最近，马克思主义者才遵循韦伯的官僚制概念，将官僚制看作是无论是在工业领域，还是更为一般的社会领域的一种超出政府本身的现象。这些不同的情形，或者这些主题的不同维度，还没有得到适当地综合，从而或者成为资本主义社会和非资本主义社会政府官僚制的一般理论，或者成为与经济和政府中的官僚制行政管理相联系的理论。不过，马克思主义理论中存在着做出这种综合的潜力，像正统的政治经济学一样，这种潜力提供了一个简单但却强有力的理解性模式。这种模式能够将最广泛的社会和政治现象联系起来，尽管它当然并不接受正统政治经济学关于不变的人性概念这个出发点。接下来，我将试图通过对马克思主义的官僚制理论进行系统的而非历史的论述，以得出一些这方面的结论。

### 资本主义和官僚制

正如前一章对正统政治经济学的讨论一样，对马克思主义的任何论述都必须从其出发点开始，只有在讨论到了适当的阶

## 官僚制

段才涉及到官僚制。马克思主义分析的出发点是这样一个命题，即为满足物质需要而进行的生产是任何社会最基本的人类活动，对生产组织方式的理解，以及对生产在其中得以进行的社会关系的理解，提供了认识整个社会的关键。自从原始公社以来的所有历史，社会都是以统治阶级为其特征。统治阶级榨取和占有直接生产者阶级所生产的超出了维持自身生存和再生产所必须剩余价值。依靠这种剩余价值，统治阶级能够维持着与直接生产者截然不同的各种活动、生活方式和文化。这种榨取和占有剩余价值的过程被称之为“剥削”。正是因为生产活动是最为基本的活动，那么统治阶级与被统治阶级之间的关系构成了一个社会最根本的权力关系，其他的社会制度都为维持这种关系服务。然而，这形成了马克思主义一切历史概括的局限性，因为不同历史时期的生产体系或不同的生产模式，其对直接生产者剩余产品的榨取和占有的方式是截然不同的，并且导致生产体系和其他社会制度之间的密切关系也截然不同。

资本主义生产体系的显著特征在于，统治阶级和被统治阶级的关系是通过市场交换和形式上的法律面前人人平等的基础上建立起来，而不像奴隶社会或农奴社会那样，是通过法律规定和强加的等级差异建立起来的。劳动力对资本的屈从是由这样一个历史事实决定的，即工人阶级没有任何维持生存的手段，迫于经济需要而将其劳动力卖给资本家以换取工资。这种仅仅在表面上是平等的交换，给予了资本家控制工人的权力，以及榨取和占有超出工人工资的必要劳动价值之外的剩余劳动的权力。这种剩余劳动就是资本家利润的源泉。由于资本家之

间也相互竞争，他们面临着使劳动成本最小化，使产出最大化的持续压力。因为这种压力有利于资本家而不利于工人，所以工人们为了自己的利益就反抗这种压力。因而，资本主义生产的特征之一就是，两个阶级在工作条件和节奏、工作日长度、生产的相对分配等方面的特有冲突。私有制将所有这些问题的争议转变为阶级之间的斗争。

对于马克思主义者而言，将资本主义生产体系视为一种阶级剥削和阶级斗争的制度，是任何充分理解资本主义社会各种制度的出发点。例如，正如马克思本人所坚持的，资本主义企业中的管理结构不仅服务于调节生产过程的不同要素，而且还是阶级惩罚和阶级控制的手段；同时它也是确保资本家榨取剩余劳动，并且调节由此造成的阶级冲突所必须的工具。它既起着纯粹的技术或行政管理作用，又发挥着阶级控制的功能。那些未能理解资本主义社会阶级本质的人，仅仅是看到了官僚制的前一种功能，从而断言，无论在是什么所有制条件下，管理的层级制机制的扩张完全是由工业生产组织过程的复杂性引发的。这种做法所忽略的是，资本家最大限度榨取劳动力的压力和由这种压力激发的劳动者集体抵抗，两者合在一起需要一种监督与控制机制，而不仅仅是一种协调机制。而且，如果劳动者的抵抗越强烈，这种机制就越是强大有力。

对马克思的这些简单评论，无论是在经济上还是政治上，都抓住了理解发达的马克思主义官僚制理论的关键。对马克思主义者而言，官僚制由行政管理制度构成，或者更确切地说由服务于阶级控制和遏制阶级冲突的行政管理制度中的各种要素

构成。如果我们稍微注意一下资本主义企业中的管理，就能立刻发现马克思主义的这一理论与我们已经考察过的其他理论的矛盾之处。马克思主义对韦伯认为的官僚制行政管理仅仅是出于现代化生产的技术复杂性的需要的论点提出了挑战，认为它忽略了官僚制所具有的核心的阶级功能。官僚制的独特要素，如它的保密性，对知识和组织创新的垄断，它的社会凝聚力和优越性，更不必说它的绝对范围了，使其成为一种强大的和自我封闭的权力结构。这些都源自于官僚制的阶级功能，而不是其纯粹的协调功能。其次，马克思主义对“管理革命”理论提出了挑战，这种理论或者批判地认为管理者的剥削是他们本身的权利，或者辩护说管理者的合作是为了公共利益而不是利润最大化。而对马克思主义而言，管理的结构和活动服从于资本家利润的逻辑，而绝不可能脱离它得以产生的劳资关系来进行分析。马克思还进一步对正统经济学的观点提出了挑战，后者认为具有监督和控制功能的层级制是人性中开小差这种天性的结果，企业家的利润在于其对促进成功监督的报偿。由于它将所有权作为控制反抗的劳动力的结果，而不是原因，这种观点是本末倒置。最后，马克思主义对组织社会专注于效率提出了置疑，似乎它是以组织的利益共同体为前提的一个中性概念，而认为必须提出这样的问题：效率是为谁服务的？又是以什么为代价的？

以工商管理作为马克思主义官僚制理论的出发点是有益的，因为这正是官僚制的阶级功能表现得最为直接而明显的地方。而国家官僚制则需要一种更为复杂的分析，虽然这是马克

## 第二章 官僚制权力的理论

思本人对行政管理的最初论述的基点。从一开始马克思就对黑格尔的观点，即认为国家官僚制代表社会的普遍利益，它超越了某一阶级的特殊利益，提出了挑战。马克思却认为，国家机构是为在社会占统治地位的阶级的利益，或者是在社会从一种生产体系转向另一种生产体系的过程中的这些阶级的联合服务的。在一个资本家占支配地位的社会中，这并不一定意味着官僚制处于资本家阶级的直接控制之下，不管是正式地通过他们在政府中的代理人，还是非正式地通过运用财政权力从幕后操纵政府，尽管这两者的确都是可能的。拿破仑三世的波拿巴政府就是一个例子，它的大量高居于社会，包括资本之上的官僚制，使马克思确信，一个政权可以通过确保其继续运转和扩张所必须的秩序和财产的一般条件，来为资本的利益服务。资本主义生产一个显著的特征是，对剩余劳动的榨取和资本的扩张，是在市民社会的领域而非国家领域中，通过纯粹的经济过程而非政治过程实现的。因而，资本家无需亲自控制国家，因为保证秩序和财产权利构成了国家机器的基本原则。在保障所有人享有这些权利时，官僚制实际上是为资本的利益服务的，并维护其在市民社会的统治地位。当工人阶级被组织起来反抗剥削时，这种行动看起来只是对一般财产权发起的局部挑战，从而形成了对秩序的威胁，而这正是国家机器所要制止的。在这种情况下，官僚制可能愿意相信，它正代表着社会的普遍利益。

马克思对波拿巴主义的分析，支持了马克思主义理论概括中的一种趋势，即认为更为重要的是研究国家机构真正在做什

么？为何这样做？这样做的结果是什么？而不是询问是谁占据着官僚职位，以及他们的背景碰巧是什么等等。后一个问题或许可以说明“精英招聘”是怎么回事，但却不能为官僚制的运作提供一个充分的解释。自马克思所处的时代以来，在两种不同的压力之下，西方的国家官僚制经历了大规模的扩张。第一种压力来自于资本主义生产本身的需要及其要求国家以整个社会为代价所承担的日益增加的大量任务：提供物质基础设施，培训熟练劳动力，资助科学研究，调控经济，等等。第二种压力来自于民主化过程及其对社会秩序所施加的各种要求。在马克思的时代，选举权尚未普及，工人阶级受到高压统治和意识形态的双重压迫。一旦民主制度在工人阶级的压力下得到承认，高压政治就不得不让位于同意，国家也被迫承认在健康、住房、福利、工会权利等方面的社会立法的要求，而这些已经完全超出了资本主义再生产的必要条件。这两种不同的压力通常使国家陷入相互冲突的任务之中：一方面国家必须维持资本家赢利所必须的条件，这也是经济和国家自身的财政所依赖的条件；另一方面，国家又必须维持工人阶级对社会秩序的支持，这需要国家各个层面制定各种开支和再分配政策，这些政策则一再地威胁着资本家的赢利本身。这些相互冲突的任务，在国家行政管理中产生了相互冲突的压力。在不同的官僚机构内部和官僚机构之间都能体验到这种压力。

上面的部分论述似乎明显是韦伯式的。毕竟，依据韦伯的解释，国家官僚制的增长，是由于工业的技术进步和民主化过程所分别要求的行政管理任务的“量”的扩大和“质”的复杂

性。显然，在这一点上，马克思主义的观点和韦伯的观点存在着某些一致之处。不过，从马克思主义的立场看，韦伯没有考虑这些任务的阶级维度，即为了保障资本家赢利的各种条件而将福利国家的核心中引入社会控制要素的方式。这在那些负责实施社会保障的机构中表现得最为明显。根据马克思主义的观点，失业部分是资本主义追求不断增加的赢利可能性所采取的“退换劳动力”（labour – shedding）方法的结果，同时这也是迫使就业者接受劳动规则的修订和劳动率加强等的手段。因为失业是对劳动者进行社会控制的最好手段。然而只有当社会保障的水准维持在不能威胁到劳动纪律这一点时，以及社会保障的权利受到严格限时，这一手段才能奏效。个人需要的供给置于劳动纪律的贯彻之后。从这种功能看，社会保障机构是所有福利机构中最为“官僚制”的机构，就不足为奇了。只有那些身处其中的人才能最为深刻地意识到这一点。

福利国家为个人需要提供的全部东西，与其为资本而实施的控制和服务功能的不相容程度，部分地是由经济的一般状态决定的。在经济衰退时期，经济迅速扩张时期所获得社会立法，成为利润榨取时不堪重负的奢侈品。特别容易受到侵犯的就是工会的集体权利，以及福利国家中那些不能对资本主义生产的需要直接作出贡献的方面。这就是要求提高效率和消除浪费的意义所在。同时，出现了将国家承担的服务承包给私人企业，将工商管理的实践引进余下的服务领域，以保证对劳动力更严厉的剥削的现象。然而，从其上层来看，这被称之为精简官僚制；对其下层而言，这意味着官僚制的增强，因为行政管

## 官僚制

理变得更为层级化，纪律更加严明，对工作活动的控制更为细致。从这些不同的角度看，福利机构中的阶级控制因素变得更为显著。

这些变化，取决于工人阶级反抗的程度，但如果 没有国家高层的相应转变，是不可能发生的。这通常涉及到一个重点的转移，即从强调社会福利领域转移到强调国家的直接强制制度，以及牺牲议会权力来加强行政权力。这一过程究竟能发展到什么程度，既取决于经济因素，也取决于政治因素，比如政党在削减福利的同时维持其社会追随者的能力，以及议会制度本身的合法性程度。在那些经济衰退特别深重、阶级斗争异常激烈、民主制度仅具有有效的或有条件的合法性的国家，社会秩序只有通过以某种形式的专政形式使自己凌驾于议会之上的行政部门才能获得。在正常的情况下，官僚制必须限制民主控制所履行的阶级调节功能。在阶级斗争尖锐的特殊情况下，官僚制也许不得不使自己凌驾于整个民主制度之上。在这种时刻，正如马克思在分析波拿巴主义时所论述的，甚至资本也不得不抛弃政治代议制度，而赞同一个能够保证秩序和财产的铁腕人物。在这种专政情形下，官僚制本身可能受到一个享有普遍合法性的强有力领导人的支配。这一事实解释了韦伯观点的局限性，因为他仅仅考虑官僚制与政治领导人之间的关系，而不是整个社会对于这两者可能具有的从属性。

最后，根据马克思主义的理论，作为一种强大的权力结构的官僚制的发展——对于韦伯学派而言，官僚制的发展是与复杂的工业社会对行政管理的需要不可分离的——是资本主义制

度中官僚制的阶级调节功能的产物，这一功能在官僚制国家或波拿巴帝国达到了极至。官僚制兼有协调功能和控制功能。控制功能最显著地代表了官僚制的特征。由此可以认为，后阶级社会的行政管理将丧失其官僚制特征。这究竟意味着什么呢？这并非如圣西门（Saint – Simon）所认为的，对人的管理将被对物的管理所替代，因为这种理解过于简单化了。正如恩格斯（Engels）所论证的，协调需要权威和明确定义的规则；火车必须按照固定的时刻表运行，而旅客则必须服从铁路工作人员的指挥。然而，这是一种乐意服从公众控制并履行公共义务的权威形式。这种差异如同交通警察和强制疏散工人纠察队的警察之间的区别。前者依靠同意实施权威，后者需要权力的集中和一定程度的保密性，以规避公众的控制。

如果这将是后资本主义社会行政管理的特征，那么这显然也会产生一个问题，即为什么正好是在后资本主义社会的前苏联，官僚制政府能够超越政府到一个前所未有的程度呢？

### 无产阶级革命向官僚制的退化

革命时期的马克思主义者几乎没有预料到官僚制行政管理会在后革命社会中存在，更不必说预见到它会变成为政党和国家中的支配力量。对官僚制这种发展的解释，既提供了对于苏联的不同立场和态度的试金石，又成为一个不能回避的问题。最有影响力的分析之一仍然是托洛茨基的分析，在他 19 世纪 20 年代末和 30 年代的著述（特别是《被出卖的革命》（*The Revolution Betrayed*））中，描述了官僚制首先是在党内，

## 官僚制

然后在更大的社会范围中逐渐取代无产者成为领导力量的道路。这一过程包括了两个方面：一方面是官僚制权力的崛起，另一方面是能够制约它的无产阶级民主的衰落（decline）。根据托洛茨基的观点，这两方面有着一个共同的根源，就是当时俄国社会的落后和不发达。

可以说，俄国社会的落后一直是具有改良主义倾向的马克思主义者用以反对最终还是做了尝试的布尔什维克革命的论据。诸如考茨基（Kautsky）等作者一开始就认为，在一个缺乏物质和文化条件的社会试图建立社会主义制度，最后只能导致一个自负的国家，它不得不将早熟的历史方案强加于不愿接受的国民。从这种观点看，革命的官僚制化也就不足为奇了。然而，对于托洛茨基和其他的布尔什维克而言，革命的退化并不是一开始就存在于布尔什维克的方案之中，而是由于西欧尤其是德国的社会民主党未能利用战争末期的革命时机——考茨基的改良主义本身显然促使了这种失败——从而使苏联陷入孤立。一旦脱离了国际革命，依靠其自身的那点可怜的资源，苏联只能朝着官僚制的方向发展。

根据托洛茨基的论述，官僚主义与不发达之间的联系究竟是什么呢？理解这一问题的关键在于青年马克思的陈述，即“生产力的发展是（共产主义）绝对必要的显示前提，因为没有生产力的发展，匮乏就会普遍化，并且由于这种匮乏，争夺必需品的斗争就会发生，这就意味着所有旧式的投机都会死灰

复燃。”<sup>①</sup> 社会越是贫困，生存竞争就会越激烈，由警察来维持秩序的要求就会越紧迫。这是苏联内战之后的情况，也是官僚制权力成为社会控制的主要工具的关键所在。为了履行这一功能，官僚制必须使自己凌驾于大众之上，以便对大众进行控制。在这种情况下，官僚制通过自身的特权而成为“不平等的主要播种者和维护者。”<sup>②</sup> 对这些特权的维护又成为进一步疏远大众的根源，也是必须加强官僚制控制的进一步理由。

如果官僚制化的双重过程的一个方面在于物质匮乏的程度，以及由此造成的个人痛苦和社会斗争；那么另一个方面则是由俄国人民的文化贫乏引起的，这种文化贫乏使得俄国难以维持一种作为制约官僚制权力增长的无产阶级民主。托洛茨基评论道“在野蛮的沙皇统治环境中形成的俄国人民，根本不适合社会主义革命的要求。”<sup>③</sup> 马克思有关革命过程本身将是无产阶级大众的主要教育者的理论，已经被革命时期生气勃勃的党内民主所证实。但是随着国内战争时期无产阶级中最积极的分子的牺牲，以及那些幸存者的筋疲力尽，继续革命所需要的人力资源的各种局限性便暴露了出来。随着官僚制的扩张，它吸收了最能干的骨干，广大民众被排除在政党的积极参与活动及其在社会领导作用之外。随着民主的衰微，公开辩论的创造力和思想的自由交流，让位于官僚制的保守主义，因此也阻碍了社会主义的进程。

---

① Quoted in L. Trotsky, *The Revolution Betrayed*, p. 56.

② op. cit., p. 113.

③ op. cit., p. 89.

## 官僚制

托洛茨基关于“官僚制与社会和谐成反比”的论点，与马克思的官僚制理论是完全一致的。马克思的官僚制理论是通过对作为社会控制工具的官僚制在资本主义社会中所起的作用而发展起来的。然而，官僚制并不是独立地根据自己的权利，而是根据占支配地位的资本家阶级的利益，在资本主义社会中发挥作用。那么，苏联的官僚制代表谁在行使控制功能呢？

托洛茨基对这一问题的回答非常复杂。他认为，只要官僚制维持革命主要成果的完整无缺，即维护生产资料的公有制（这构成了通往社会主义的经济基础），官僚制就能够充当无产阶级的替代物，正如波拿巴主义在保护资本家的社会和经济利益的同时，在政治上对其进行统治，并以寄生的方式对其进行盘剥。当资产阶级被打败，无产阶级还没有能力代表自己时，官僚制政府在资本主义和社会主义之间建立起了一种过渡性的政治形式。另一方面，只要官僚制已经重新确立了资产阶级的分配准则和不平等，那么，通过将其特权固定为一种私有体制，它就孕育着资产阶级复辟的可能性。根据托洛茨基的观点，这两种可能性中的任何一种的实现，都取决于第二次政治革命的前景，即无产阶级取代占支配地位的官僚制——而这又取决于西欧无产阶级革命的前景。

对于托洛茨基的一些追随者和许多批评者来说，这些对于官僚制社会基础的分析，理论上并不复杂，但却充满自相矛盾。随着时间的流逝，将苏联政体视为不稳定和短暂的政体的观点，似乎越来越无法自圆其说。当工人阶级在自己的国家中实际上被否定了任何政治权利的时候，认为苏联政权仍然是一

## 第二章 官僚制权力的理论

个由工人阶级组成的政府——尽管是一个退化的工人阶级的政府——似乎是毫无意义的。更为简化的做法是，断言官僚制的统治不是构成了资本主义与社会主义之间的一个转折点，而是阶级社会的一种新的形式，在这种阶级社会中，官僚制已经成为工人阶级之外的另一个新的统治阶级。这个结论不仅对马克思主义的阶级理论，而且在对苏联以及其他社会主义国家的政治态度上，都有着重大的含义。苏联的官僚制是否被否认为一种新的阶级或者仅仅是一个新的政治阶层，因此成为马克思主义作家们中一个值得考虑的论争。

那些认为官僚制与其说构成一个阶级，不如说是构成一个政治阶层的人，是出于这样的理由，即官僚制缺乏统治阶级所特有的至关重要的财产所有权。因为作为生产手段的财产在形式上属于人民，所以明显限制了可以转化为官僚制中的个人使用的财产数量，即便如此，也只能偷偷摸摸地做才行。而且，这些现存的特权是与特定的职位紧密相连的，一旦交出职位，特权也随之消失。最为重要的是，官僚制职位不能遗传给子女，所以它缺乏统治阶级代际连续性的特征。此外，应该在什么地方划定这个阶级的界限也是不清楚的。如果它包括所有官员，它就变得非常庞大。技术阶层、知识分子、企业管理者这些人与中央官僚制，有着截然不同的利益。如果有更多的限制，那么在哪一点或依据什么原则划定这一限制也不是一目了然的。总之，官僚制缺乏统治阶级所特有的从其财产所有权原则中获得的一致和团结；官僚制还没有与革命及其社会化的财产相分离的合法性和历史职能。其结果则是，对统治阶级无所

## 官僚制

损害的非革命的政治变迁过程，对于官僚制而言却是易受伤害的。而通过非革命的政治变迁过程，工人阶级能够逐渐重新控制公认为属于他们自己的东西，而无须法律或财产权利制度的改造。正是由于这一已经社会化的财产制度，苏联赢得抗衡西方资本主义的支持。

在回答这些争论时，那些认为官僚制构成一个支配阶级或统治阶级的人，依据的理由是，由财产所有权转化而来的决定性权力是对剩余产品及其榨取过程的控制。官僚制是通过垄断政治和行政管理权力来享有这种权力的。认为这种权力仅仅是政治性的看法，忽略了“国有制”中行政管理地位或政治地位的经济意义，以及政治支配在不同的榨取剩余产品的历史方式中所发挥的不同作用。从直接生产者的角度看，如果他们无法控制剩余产品，即如果他们自己的劳动产品成为一种与他们自身相对抗的异己力量，那么有多少剩余产品被剥削阶级转为其个人使用也就无关紧要了。无论如何，不能低估官僚和部分官员的特权，也不能低估他们利用职权和关系为其子女创造良好机会的能力。但是这个阶级的凝聚力不像在“私有制”中那样在世代之间传承的，而是通过党派制度及其“命名”（nomenklatura）体制来维系的。正是这种制度性凝聚力使一种新的革命运动来取代官僚制成为必要。作为一种阶级剥削制度，原则上没有任何理由喜欢苏联而不喜欢西方资本主义制度，这不过是一个也许值得为之辩护的特殊政策问题。

然而，首先由托洛茨基本人提出来的，官僚制不可能构成一个阶级，因为它没有任何“历史作用”。这一观点怎么样呢？

## 第二章 官僚制权力的理论

在这个问题上，“统治阶级论”的辩护者们也是大为莫衷一是。一方面，如伯纳姆（Burnham）等“新阶级论”的理论家们主张，官僚制统治的基础在于他们在先进生产制度中基于其技术和组织技能而发挥的作用。这导致了悲观的韦伯式的结论，即无产者永远没有能力掌握自己的命运。至多，在中央官僚与企业管理者或技术知识分子会发生阶级内部的冲突，而后者能够寻求工人阶级的支持。另一方面，如最近的鲁道夫·巴赫罗（Rudolph Bahro）〔《东欧的抉择》（*The Alternative in Eastern Europe*）的作者〕等作家们认为，官僚制在保证工业腾飞所必须的强制性积累中发挥着重要的历史作用，这相当于资本主义在西方所起的作用。按照这种观点，官僚制并不像“新阶级论”所声称的那样，是一种先进生产体制所必不可少的“后资本主义”阶级。它是那些资本主义无力完成工业化使命的社会中，工业化过程不可或缺的“资本主义的替代阶级（substitute-capitalist class）”。

巴赫罗（Bahro）的观点牢牢地根植于马克思历史理论的中心思想之中，即阶级剥削既是必要的，又具有历史进步性。毕竟只有通过强制榨取直接生产者的剩余产品，人类文明才能得到发展，因为这使得某个阶级从体力劳动中解放出来，去从事当时的经济发展水平不可能让每个人都能从事的政治、科学和文化活动。如果依靠民主过程，社会永远不可能获得发展。尤其是，工业腾飞所必需的剩余产品的积累水平，绝不可能通过民主的方式达成一致，因为积累将意味着为了未来而牺牲整整一代人，而没有任何人会自愿接受这一点。因此，阶级剥削

## 官僚制

既是经济不发达所付出的代价，也是克服经济不发达的必要条件。

然而，一旦原始积累的工作得以完成，通过工业化劳动，生产率得到了大幅度的提高，这时的剥削阶级，资本家或者官僚，就会丧失其历史必然性，因为大家都能达到的经济和文化发展水准，为通过民主协商推动社会发展提供了条件。不仅剥削阶级丧失了必然性，而且它还成为一种社会退步，因为剥削阶级的权力和特权不再与它的正当功能相联系。同时，由于在民主指引下社会发展中所发挥的创造性作用，广大民众的精力被导向对其从属地位的怨愤，以及谋求推翻权威的方式，或者至少使政权变得能够被个人所忍受。巴赫罗著作的目的就是为苏联式的社会揭示马克思为资本主义社会所揭示的那种规律：随着经济的发展，曾经服务于原始积累过程的制度变得日益侵害社会的活力，这时候它被取代的时机也就成熟了。

然而，在 1989 年的“天鹅绒革命”(velvet revolutions) 中，当取代(replacement)来临时，共产主义制度被证明是更加容易受到内部压力而不是资本主义的攻击，并且朝着与马克思主义批评家所预期的不同发展方向：不是向前的社会主义的革新的和民主化的形式，而是相反的资本主义。一旦有机会作出选择，前共产主义国家的公民发现介于指令经济和自由市场资本主义之间的未经尝试的“第三条道路”的前景并没有什么吸引力。在向资本主义制度转型时，许多官僚或者通过国家行政管理的连续性，或者通过利用他们的个人网络使自己转变为企业家，而继续享有有特权的生活，这一事实与如下事实同样

重要，即政党官僚制对公民生活铁板一块的控制（monolithic grip），由于选举竞争与生产手段上私人所有制的再次引进的结合，而决定性地破裂了。

然而，许多马克思主义者也许会辩论这样一个流行的观点，即从共产主义的崩溃和重返资本主义的常态中，可以得出任何社会主义方案都必然是经济上不可行的和政治上压制性的教训。他们总结出的是一个不同的教训：在一个缺乏有效的民主责任的单一中心下试图运行一个指令性经济，将会导致一个新的剥削阶级，这个阶级一方面以垄断对公共财产的行政控制为基础，一方面以劳动的持续从属为基础。按照这种观点，只有当阶级形成对于生产资料的私有产权（private property）权力和对生产过程行政管理的垄断权力终结的时候，阶级社会的终结才会到来。在制度上，这种要求只有通过市场经济下的社会所有制制度才能得到满足。在社会所有制下，生产单位直接对他们的劳动力负责，政府在中央民主地对其公民负责。只有在这样一个后阶级社会，经济和国家的行政管理作为社会控制的恐惧，才能失去它特有的官僚制特征。

### 超越官僚制？

从已经考虑过的无论是韦伯的论述，还是马克思主义的论述来看，显而易见的是，对于任何官僚制权力理论而言，都有两个不同的维度。其一是依照官僚制所发挥的社会功能，对官僚制的管理及其组织方式作出解释。正如我们已经看到的，马克思主义理论根据官僚制的阶级控制功能，而不简单地是其在

## 官僚制

工业社会中的组织功能来揭示官僚制权力。因此，它指出了在超阶级划分的社会主义秩序中行政管理的“非官僚制”(non-bureaucratic)形式的前景。第二个维度关系到马克思主义理论将其作为制衡官僚制的与官僚制相对立的社会力量。在韦伯的理论中，这种社会力量包含在个别领袖的权力中，这在企业竞争和竞选的过程中得到了证实。在马克思主义的理论中，这种社会力量存在于无产阶级民主的力量之中。托洛茨基关于官僚制在苏联崛起的论述，追溯了随着无产阶级民主活力的衰落，政党和国家中行政权力逐步增长的道路。因此，民主力量和行政权力两者成逆相关系。基于同样的理由，在超阶级的社会中，非官僚制行政管理的可能性，与民主生活的活力存在着系统性的关系。

这种民主会采用什么形式？它所要求的是什么类型的行政管理？不幸的是，马克思主义者不愿意为社会主义规划一个蓝图，其理由是，只有未来的一代才知道他们必须要解决的问题是什么？但对社会主义社会的某种构想却隐含在对现实社会的所有批判之中，因为这是证明改变现状的一切尝试的正当性所必须的。马克思主义关于社会主义行政管理形态的讨论，倾向于沿着两个方向之一而展开，而这两个方向都可以追溯到马克思本人。第一个方向是，将生产者的民主看作是与任何层级制或专业分工不相容的，后者将不同的角色永久性分配给个人，而使个人终生固守这一角色。据认为，这种专业化的分工将产生一个凌驾于人民之上的精英集团。无论如何，它与超越体力劳动与脑力劳动分工的全面发展的人(all-round individual)

## 第二章 官僚制权力的理论

这一理想是抵牾的。社会主义社会的行政管理，应当要么作为公民责任〔每个人都是他自己的官僚（everyone their own bureaucrat）〕的一部分而为大家所共享，要么就是轮流执政（还政于民（back to the masses）〕。

第二种趋向认为，彻底消除劳动分工与先进工业化生产的本性是不相容的，并且会削弱没有阶级对抗的社会和积极参与的民主制所必须的生产力水平。一个由工人委员会制定政策的社会所有制企业，其代表来自广泛的团体，需要一个专家班子提供政策咨询，以及一个训练有素的行政管理人员结构来协调政策实施。那么这种结构与韦伯的官僚制有何区别呢？有些特征——如明确界定的权限、照章办事等——当然是一样的。但是一个由那些服从于权威，并分享决策权的人组成的行政管理体制，与由那些不具有这种作用的人所组成的行政管理体制是大为不同的。在这种结构中，工作纪律不再是外在强加的要求；信息或信息垄断变得毫无意义；由于下属或者直接，或者通过当选的代表，同样享有管理企业的权力，因而很难形成永久性的地位差异。

如果马克思和恩格斯的早期著作倾向于上边的第一种立场，那么他们的晚期著作则倾向于第二种立场。这部分是因为他们对现代企业的专业技术和行政管理要求作出了更为实际的评价的结果，部分是因为两种意义上的分工概念，即技术分工和社会分工之间所导致的急剧分化的结果。技术分工包含着在任何财产制度下工业化生产所固有的那些专业功能。社会分工包含着那些资本主义阶级社会所特有的各种职能。试图从根本

## 官僚制

上消灭一切分工的各种“药方”都忽略了这种区别。然而，在马克思后期的思想中，也蕴含着这样一种观点，即如果没有活跃的民主，技术分工可能成为一种新的社会分工的基础。因此，在有关巴黎公社的论述中，马克思坚持认为模范的公社行政管理官员，应当领取与工人一样的工资，并严格履行对人民代表的义务。同时，任何有效的民主都预示着一个远远超越特定工作角色需要的普遍的教育体制。这种教育体制本身将消除体力劳动与脑力劳动分工所带来的广泛的社会后果。实际上，对于与工业化生产不可分离的专业化和行政管理层级制，马克思的解决办法不是消除技术分工，而是通过能够防止技术分工固定化（consolidate）为一种新的社会阶级分工的民主制度来超越这些分工。

马克思的这些期望与以马克思列宁主义的名义进行统治的社会的实际历史经验之间的鸿沟是非常巨大的。如果不对马克思主义理论及其民主实践本身进行思考，而仅仅根据那些发生革命的国家的不利环境和不成熟的条件来解释这种鸿沟，这是不能令人完全满意的。不论其激进民主的目的，这些理论包含着一系列的缺陷，这些缺陷来自于马克思本人，但在后来的马克思主义者的著作中被扩大了。

在马克思的民主概念中，我们至少能够辨识出三种不同的局限性。第一，虽然它鼓吹“草根阶层”（grass - root）层面上充分的民主参与（通过公社、委员会、苏维埃以及类似的组织），但它从来没有发展出政府层面上对公众负责的可靠制度，其原因在于马克思主义将议会代表制视为中产阶级制度的历史

## 第二章 官僚制权力的理论

敌意。这种制度越不充分越是具有危害性，人们就期望中央政府承担越多的职能。对议会制度的敌意，当然与对多党政治的怀疑联系在一起，也与随着时间的流逝，而拒绝与那些对社会主义改造的忠诚受到质疑的人或者那些可能会促进资本主义复辟的人分享权力联系在一起。尽管这种排外主义是否是任何严肃的社会主义方案所固有还是一个有争议的问题，但它在马克思主义那里是特别明显的。

第二，由于无产阶级凌驾于其他社会阶级的特权，以及阶级对于其他形式的社会从属群体的特权，这种排外主义得到了强化。这是从马克思主义的如下假定中得出来的，即工人阶级在无产阶级的社会中有着最强大的利益，因此在民主制下，他们的声音必须享有对其他阶级的特权，对从事于向社会主义转型的工人阶级更是如此。然而，历史记录却表明，只要民主制度不是建立在对所有人的个人公民权利和政治权利的强有力地保护的基础之上，而是基于为了某些未来目标的工具主义价值，工人阶级本身的权利也会容易受到侵蚀，即便工人阶级构成了人口的大多数。

第三，尽管马克思主义坚决主张自下而上的公众控制，但它从一开始就显示了显著的科学主义倾向，这在于其认为历史过程能够被客观地认识的假定。从这一点出发，他们认为，识别公共政策的正确过程与其说是一个确定处于松散组织状态的人们愿意接受什么的问题，不如说是一个由那些训练有素的人们去发现真理的问题。

这些与官僚制有什么关系呢？如果马克思主义所断言的官

## 官僚制

僚制的权力与民主的力量成反比的理论是正确的，那么这种民主的理论基础和实际制度以及适用于这种民主的人力资源 (human material) 必定会成为批评所关注的问题。特别是在民主理论本身包含着其自身朝着官僚制方向退化的“种子”的地方更是如此。如果事实如此，那么马克思主义无产阶级民主理论的不足，也就显示了其对于官僚制权力分析的种种局限性，并且指向对于一种用纯粹的马克思主义的术语来表述的理论的超越。

## 结 论

对韦伯和马克思主义有关官僚制的分析，为我们提供了批评这两者，并发展一种集两家之长的官僚制权力理论的素材。这一官僚制权力理论的出发点必须是两者共同的界定：即与第一章所论述的较为狭隘的观点相比，理解官僚制权力的关键在于，官僚制在广阔的社会历史进程中所处的位置，以及它所发挥的社会功能。这种地位和功能共同决定着官僚制组织的结构，以及官僚制的意识形态及其利益的特性。值得强调的是，那些从韦伯的社会学方法而不是从其政治信念出发，坚持将韦伯界定为个人主义者的人们看来，这种假定既增强了马克思主义理论的基础，也增强了韦伯理论的基础。

从这个共同点出发，这两种理论产生了分歧。按照韦伯的分析，应当在现代化理论的背景中，并根据其在大工业社会中的功能来理解官僚制。官僚制的结构一方面源自于现代权威和

## 第二章 官僚制权力的理论

技术理性的基本原则，一方面则源自于协调经济和国家领域中复杂的劳动分工的层级制要求。这两个方面共同产生了一种引人注目的组织能力，这种组织能力是作为一个社会集团的官僚制的权力的源泉。以其不可或缺的社会功能为基础，通过现代社会中技术理性和专业技能的广泛权威，官僚制的权力被合法化了。然而，只有官僚制的行政管理和技术功能服从于领袖个人的有目标导向、有价值定向的代理人，而不是自己成为一个主宰者，这种合法化才能维持其正当性。这种主宰性（dominance）受到了贯穿在社会生活各个不同部门的单个官僚制组织的广泛集中化的威胁，也受到相互制衡的经济和选举竞争结构——凭借这种结构领袖个人以权威的身份出现而实施统治——的缺乏或衰弱的威胁。

应当立刻指出的是，马克思主义理论认识到了其中的一些特征，特别是，它承认现代社会中技术分工以及协调技术分工的权威层级制的必要性。然而，在马克思主义的观点中，技术分工不能解释官僚制的权力以及控制这种权力的困难。更确切地说，对于这一问题的解释，应该在工业社会和工业化社会的阶级划分，官僚制对剩余产品榨取的直接控制，以及调节阶级冲突中去寻找答案；而这种分析需要的是阶级的政治经济学，而不是组织的政治社会学。正是官僚制的社会功能，而不是它的技术功能，及其对所从属的阶级社会的广泛影响力，解释了使它变得如此强大的那些结构和运作的要素。官僚制的权力问题是一个为保持对劳动力的社会控制所必须的权力的高度集中问题，而不是这种行政管理制度的广泛扩张问题。官僚制的意

## 官僚制

意识形态通过宣称服务于普遍利益、秩序需要、以及技术需要或效率，来掩盖它的阶级功能，而使官僚制的权力合法化。尽管韦伯也批评官僚制，但在这一点上，他的理论以劳动者从其从属地位获得解放是不可能的断言，通过表明社会分化和阶级划分的种种必要性（仿佛它们是技术分工的产物），而增强了官僚制的合法性。

初看起来，这些理论表面上是自相矛盾的。然而，我们必须询问的是，他们是否本来就是相互矛盾的，或者像是在社会科学中经常发生的那样，是由于将一种局部的观点提升为全面的真理才产生了矛盾。答案当然是，这两种分析是相辅相成的，而不是相互排斥的。我们应当注意到的，应当是每一种理论所肯定的东西，而不是它们所忽略的或者是否定的东西。韦伯的政治社会学鉴别专业化行政管理的组织权力和这种权力广泛集权所导致的危险，以及在科学世界观支配的社会中技术理性凌驾于一切之上的可能性。但是它对资本主义社会中官僚制功能的阶级维度，以及由此而来的权力的高度集中却视而不见。马克思的政治经济学，将官僚制的阶级统治维度作为其分析的中心，但是却严重低估一种危险，即当行政管理权力的高度集中与专家知识对权威的要求——专家们由于其本身的科学理论而具有倾向于提出这种要求的特征——挂上钩时，而造成的危险。为了充分理解官僚制的权力，我们必须将这两个维度联系起来。换言之，我们需要一种关于现代社会及其阶级划分的理论。这种理论既研究阶级的政治经济学，同样研究组织的政治社会学。毫不奇怪，有了这两者，我们将发现，促成官僚

制权力的因素是多维度的，而不是单一因果关系的。

这两种理论都包含着一种选择性的洞察力，它们的优势和局限性都出自于对特定社会立场及其价值，即分别是对自由主义的精英统治论和无产阶级社会主义的强有力的关注。将每一种理论提升为全面的真理，而使之相互排斥的做法，都源自于与各自的立场相联系的普遍主义。韦伯的理论认为现代西方文明的源泉在于个人主义的力量，将非官僚制的精英视为在官僚制时代这些重要价值的惟一的承担者。这些精英兴旺的条件，即经济和政治市场的竞争，也被界定为维持一切人自由的条件。然而，这些联系的有效性仍然是可疑的。20世纪的历史表明，在强有力的领导人给官僚制带来决定性指导的环境中，有可能是普遍自由受到严重威胁的时候；个人自由最可靠的保证不是精英个人的奋斗，而是集体维护一种积极的民主。然而，由于这样一种民主会威胁到精英的决策范围和经济特权，因而民主与维护个人自由之间的联系必然为韦伯的理论所否认，民主制度只不过变成为产生和维护领袖的工具。

就马克思主义而言，它宣称它代表的不是资产阶级时代的个人主义价值观，而是为工业社会的未来存续和进一步发展所必须的集体主义价值观。作为这种价值的承载者，无产阶级体现着整个社会的未来利益。因而，相比于韦伯理论的国民投票构想，马克思主义提供了一种更为丰富的民主概念。然而，马克思主义将这种民主限定于无产阶级，并完全拒绝了自由主义的价值，包括民主本身所不可或缺的那些价值，比如对个人权利和有限权力的关注，而仅仅接受自由主义的物质成果和科学

## 官僚制

成就，所以马克思主义未能保证它所承诺的社会解放，即便对无产阶级来说也是如此。就像韦伯理论一样，马克思主义立场的局限性，阻碍了它对官僚制权力问题的充分理解，或者为这一问题提供令人信服的解决方案。

由此可以说是，只有一种强大到能够将自由主义的特征兼收并蓄，而不是对其顶礼膜拜的民主理论，才能提供对于官僚制权力问题的充足的理论的和实践的解决方案。同样，只有这样一种理论，才提供有可能将韦伯的政治社会学和马克思主义的政治经济学的洞察力整合为一种令人满意的综合性理论的立足点。论争这一结论，并在适当地方定位第一章中对行政管理效率的关注，这将是本书剩余部分的内容。

### 第三章 官僚制与民主理论

本书所要论证的是，只有通过不同理论和学科看待官僚制的不同观点才能够理解官僚制；要构造一个有关官僚制的各种定义的概念图，也就是同时在绘制各门社会科学之间的关系图。然而，这又不仅仅是各学科的不同观点的问题，也是一个实践的、以及规范性的立场问题，正是由此，各个学科才将官僚制看成是重要的，并将官僚制的效率和权力问题视为未决的疑惑。现在的问题是如何对这些不同的观点进行批判性的综合，从而对这一主体形成明确的认识。但是，要做到这一点，我们不能游离于每种学术探究和理论立场之外，这样只会得到一种无系统的折衷。要做到这一点，需要一种有说服力的传统和立场，足以包容其他种种的传统和立场。

政治哲学提供了一种学术传统，这为价值的批判分析，以及对实现这些价值的必要社会和制度条件的探索提供了一个框架。我们已经看到，韦伯和马克思的历史社会学通过各自对工业化社会中自由和民主的实现条件的分析，为后一种事业做出

## 官僚制

了重要贡献。但是，由于各不相同的原因，他们对于价值的批判分析几乎没有提供多少帮助：就马克思主义来说，这是因为他将这种分析从属于他的历史演进学说；就韦伯而言，是因为他将价值定义为主观判断的问题而不是理由充分的论证问题。正是从一种哲学分析的传统内部出发，我希望证明，只有结合诸种自由主义原则的民主理论，才能为明确认识官僚制提供一个立脚点。

一个便利的出发点是提出这样的问题：为什么人们不喜欢官僚制，并且认为它不受欢迎的？一个简单的回答就是，他们将权威看成是强加的，是对自主权的限制。然而，自由主义者和民主主义者倾向于以不同的方式理解自主权。自由主义者将自主权视为个人选择的自由，而官僚制压制了这种自由；他们把官僚制与市场对立起来，视市场为个人选择和自愿交换的场所，并寻求保护和扩大市场。民主主义者认为，自治就是参与决定集体生活的规则和政策；对他们而言，官僚制表现为一种强加的和异化的权威，他们无法分享其中，因此他们寻求扩大民主决策和民主管理的范围。从这些对比悬殊的自主权概念中可以引申出两个熟悉的对比：官僚制对市场，官僚制对民主。并且当官僚制变得尤为臃肿巨大，或者显得沉重累赘时，上述两种对比又都可以引发出两种竞争性的策略：扩大个人选择的范围；扩大民主决策和民主管理的领域。

现在，我们很容易就明白，这些并不是相互排斥的策略或者对立面。那些提出要么官僚制要么市场的人，关注的是两种不同社会协作的原则和领域——政治权威和各自的自愿交

换——并且应该在何处划定它们之间的分界线。那些提出要么官僚制要么民主的人，关注的是政治权威自身的范围，以及在此范围之内应该如何分配权威和行使权威。正如下面这个非常简化的图表所演示的，确实存在两个相互独立的问题。但是它们只是表面上看上去相互排斥，因为官僚制或者市场的二分法使政治权威与官僚制的领域相互毗邻，这样一来扩大民主决策范围的可能性就消失了。而官僚制与民主的二分法倾向于忽视政治权威的范围这样的问题，尽管它在原则上并不排除这一问题。然而，我们有各种各样的理由说明我们为什么关注自主权，即个人选择和参与集体决策的权利；以及由政治权威领域的扩张所引发的各种问题，还有分配和安排权威的方式。

然而，市场的坚决拥护者会主张，第一个问题在逻辑上是优先的，并且有两个理由可以说明，在按照官僚制与市场二者择一的方法下提出这个问题是非常适当的。首先，政治权威的范围越大，就越难于使其服从民主决策或者民主管理。回答第二个问题依赖于第一个理由；政治权威的分配和安排是由它的作用范围决定的。而且，由于大众的压力是政治领域扩张的主要原因，因而民主有一种自我毁灭的倾向，只有通过个人选择领域的直接保护才能阻止选举拍卖（electoral auctioneering）所引发的这种扩张要求。其次，对于满足大众需求来说，民主与市场相比远非一种完善的方法。因为民主过程中总会存在不满意的少数，受到大多数人的意志的压制。市场总是会满足某个特定少数的偏好，比如购买特殊型号的鞋子等。相反如果购买鞋类制品的决定是由政治权威做出的，不论这个过程有多么民

## 官僚制

主，都会留下少数人对之不满意。因此，鉴于以上两个原因，民主与官僚制的对立是一种误解。民主本身通过对扩大政治范围施加压力以及打压少数，助长了官僚制的强制行为。

民主的捍卫者着重论证了市场作为自主权的保护者是不充分的，以此来反对上述观点。首先，他们主张不同的人带往市场的资源是不平等的，而市场的特性是加强而不是缓解这些不平等。其结果是，市场会确认某些人的选择自由而否定其他一些人的选择自由。其次，市场并不是恰好由个人组成，而是由处于企业科层级别上的人所组成，大多数人将被迫服从这些各级别的权威，因为他们没有任何可以进行自我生产的手段。就这两种自主的含义而言，市场都不能使人满意。并且正是这些不足之处产生了扩大政治权威范围的要求，以此来弥补这些不足。换句话说，面对官僚制而呼吁给市场以自由本身是自相矛盾的，因为这些要求没有认识到自由市场所产生的要求政治扩张的强大压力——这些压力也许可以被一时压制下去，但是只有一个高压政体才能做到。官僚制的真正问题所在是，这些压力采取了由国家来提供被动命令的简单形式，而不是采取人们积极参与以此来影响这种国家供给的形式，这就像“民主还是官僚制”所要求的更为直接的解释。

然而还有一项考虑是更费思量的，就是将民主以及政治权威分配的问题视为首要问题，简化成一点就是，市场范围的问题本身完全由政治决定的。这不仅仅是一个历史事实的问题，因为市场既是一种准自然演化过程的结果，也是一种有意识的政治创造。这也是一个逻辑问题，因为政治领域的范围问题本

身也是有待政治权威来决定的最重要的问题之一。因此应该由谁来决定，它应该成为具有什么特征的权威是政治哲学的基本问题。如果我们关注自主权是一种平等权利的原则，这个问题的答案就只能是：一个民主权威。归根结底，自主权这一陌生的概念赋予了人们购买某种鞋子的权利，但是对于在他们的社会中应该在原则上做出什么可行的选择，在何种限度之内以及应该如何分配等等，自主权并没有允许他们参与这些决定，对于他们应当生活在一个什么样的社会当中，自主权也没有赋予他们发言权。如何在实践当中实现自主权的原则，并且避免自相矛盾，这是民主理论的一个中心问题。

把民主的基本原则专门等同于社团中的所有成员都享有参与决定社团的规则和政策的平等权利，以及界定这一规则所包含的诸种自由：思想、言论、结社和集会，这是一个相对简化的做法。对于确定民主实际上在什么样的条件下，能够以一种不自相矛盾的方式实现到何种程度，则要困难得多。不过，这里所涉及的议题将会包含本书至此为止所思考的所有关于官僚制的问题。政治与行政的分界线应该划在哪里？它们之间有什么关系？以及通过民主原则的应用，这种效率可以提高到什么程度或者被阻碍到什么程度？这些都是第一章提出的问题。官僚制度的权力根源是什么？在什么条件下民主本身会促使官僚制度的权力扩张，民主制度和实践应该采取什么样的形式来控制官僚制度的权力？这些都是第二章提出的问题。换句话说，当前世界民主政体的种种问题，与官僚制所引发的种种问题都是相关的。正是有鉴于此，要想对官僚制度有一个明确的理

## 官僚制

解，恰当的做法就是持有民主理论的立场，而不是个人主义的立场，后者在很大程度上将政治领域看成是市场的剩余，因此对政治组织的问题几乎没有什么兴趣。

在考虑民主政体与官僚制度之间的关系时，我们需要避免前面介绍的民主定义当中那些纯粹轻蔑的界定，这些界定认为民主与官僚制本质上必然是矛盾的：民主，好；官僚制，坏。这些轻蔑的用法将会排除像本书迄今为止曾经建议过的任何复杂的分析，而这些分析是非常必要的。如果官僚制被理解为具有现代工业社会特征的那种最普遍的专业化、依法行事（rule-governed）型的行政管理，那么我们必须首先知道，这种行政管理采取了什么样的形式与民主的原则协调一致；其次，在什么样的条件下，使官僚制成为必要的这些特征（专业化、依法行事）会演变为一种反民主的力量。这些问题将会形成以下两个部分的一些主题。

## 民主制度与行政效率

从本质上来说，在政策与立法事务上的原则与优先权的决定，以及达致信息完备的决策和有效执行这些决策所必须的技术专家之间，民主政体的观念是有区别的。如果我们考察有史以来最早的西方民主，即古代雅典的民主，我们发现雅典公民通过参加集会（assembly）和轮流担任执行官来亲自赞同法律和政策。然而，他们使用了数量可观的技术专家，如建筑师、船舶设计师等等，这些人都对政策提出建议并制定政策的某一

方面。这些专家所具备的特长，同决定法律和政策所要求的知识之间是有区别的，这种区别对于民主的正当性而言是极为重要的。公共生活的诸种目的是否人人都能理解，抑或这些目的像专业技巧那样只是专家知识？对于此中认识论问题所给出的答案，把民主的支持者与赞成贵族制或者开明专制的人区分开来。民主政体的哲学基础存在于这样一个命题之中，即，构想美好生活这一概念以及在实践中实现它，这种能力并非某种专业知识，所有的人都能实现这一目标，不过，众所周知的是，在一些经不住时间检验的论证当中，女人和奴隶被排除在这些论证的“人”之外。

在现代世界中，平等的公民权利的哲学基础与雅典时期在本质上是相同的。但是制定政策和某个方面的立法，以及行政管理所扮演的角色，已经由于时间和空间的要求而发展成为全日制的职业。在一个日益复杂的社会中，不可能所有的公民都有充足的时间亲自投入到政治或者行政管理之中去，以使自己的判断受到充分的令人满意的考虑；疆域的范围也使他们不能够全部聚集在一个地方（尽管现代的交流手段以及改进了这种限制）。然而，空间的约束不仅仅指在物理意义上聚集在一起的问题。一方面，通过代表大会简化大社会中的不同观点所具有的多重性也是必要的，这样可以使政策的分歧得到集中关注和沟通。基于这种需要，政党也有其存在的理由。另一方面，有必要把信息和行政管理能力集中在一个小得足以包容它们的范围之内，以便使它们能够迅速地得到处理以及实施政策。那些在行政管理方面拥有专长的人就能够最有效率的完成这些事

## 官僚制

务，既包括一般性的活动，也包括政策的特殊领域。

现在，现代民主秩序在政治家与行政管理者之间进行了各自的角色分工，并采取了极为不同的专业化形式，这种现代秩序保留了古代雅典人在所有公民有能力做的事与专家有能力作的事之间所作的区分，前者指目的的评价和决定，后者指技术评价和决定运用什么样的手段。政治家，作为代表，只不过是代替公民们进行政治活动，此时用以区分他们的不同之处，并不在于出众的品质和专长，而是在这时候他们的职位允许他们从事这样的活动。他们在法律和政策方面做出决定并非仰仗他们的个人权利，而是代表他们的选民。他们的能力恰恰取决于他们的代表性，最终对法律和政策的检验就在于，这些法律和政策是否为他们所代表的选民所接受。因此，选举就等同于任命民主政治家的方法，以及行使职责过程中的开放性、回应性和解释责任的准则。

另一方面，行政人员的责任也取决于提出建议与实施法律和政策这些专业服务的质量。他们并非通过代表性的选举而产生，而是由于他们的专业和技术特长而被任命的。他们对政策的关注首先在于政策的可行性——这些政策是否能够得以实施以及如何实施——而不是政策的可接受性。但是，他们对政策本身并不负有责任：他们的责任在于服从，把选民决定或者批准的法律和政策作为指令来加以接受。

政策分析的常识告诉我们，在政治家和行政人员之间作做出的理想化区分，以及这种区分的基础，即在目的和手段之间的明确区分，在实践当中是注定要失败的。并且这样会有助于

毁坏这种区分所由以出发的民主理论。然而，正是由于这些区分，民主的准则得以发挥，并有助于界定行政管理这样一种区别于民主的形式。

首先一点我们已经在第一章中提到了，这就是，政策总是各种目的和各种手段的综合，因为可行性、成本以及对其他政策的影响这些技术上的考虑，对既定政策的最终选定和成形是非常重要的。这样的一些考虑极少是无可争辩的。这里有一点需要说明的是，行政官员可以通过对证据进行选择来经常性地决定政策选择，因而实际上僭越了政策制定的职能。对此困境的民主解决方式存在于两个方向之中。其中之一是，对政策负有正式责任的政治家应该掌握系统化的方法，使一定范围的技术证据可以提供给他们，不管是通过公民服务（civil - service）本身，还是通过接近专门技术的可选择性的资料来源。正如无政府主义者巴枯宁曾经说过的，在他自身的良心之外，惟一能够得到他认可的外在权威就是专家的权威，尽管如此，他也总是求教两者。然而从民主的观点来看，还有进一步的要求：对于政策所由以立足的各种假设和各种考虑事项也应该公开受到公共检验，这样它们能够在见多识广的公众意见的更广泛背景下得到检验。根本就不存在什么从本质上来说要求得到保密的专门的行政管理活动，如果政治决策的制定实际上负有责任进行解释说明，那么为什么不应该公开一个民主秩序当中的每种理由呢？

关于第二点则是，（政策）实施过程很典型地达到了决定政策输出的地步，这方面的考虑是指——企业、专业人员，工

## 官僚制

会或者其他什么——他们的效率依赖于强大的经济利益上的合作——他们与官僚制的直接联系能够决定那些没有被当选政治家所事先决定的事情。从这种观点来看，直接咨询利益集团本身是民主地制定政策的特征，在他们之间达成某种持久的妥协是政治家与众不同的功能的一部分。然而，这种咨询所具有一般偏见倾向于偏爱强大而组织良好的少数，尤其是这些少数与国家的某个部门以及其中的文职人员形成了长期的合作关系、并有特权渠道接近他们，或者在各类咨询名单中占据主要位置。咨询过程的民主化将要求所有相关的利益都有形式上的权利在政策准备阶段接近行政人员，在程序上公开获得一定的时间，这样在政策决定中给予他们的重视才是透明的，并且服从正当性的要求，即可以公开辩解。

第三点，区分目的与手段的失败是因为政策的特点受到实践中政策实施方式的影响。政策目标缺乏明晰性为行政人员的解释留下相当的余地。或者不足资源的分配在政策实施阶段要求做出一些优先性的决定。或者，政策本身有意为自由裁量权 (discretion) 留下相当的空间。为公民参与提供机会就属于明确的行政决策领域，尤其是在公共服务的酝酿过程中。行政决策可以采取一种适当的形式将（为公民提供参与机会的）服务分散到街道的层次 (neighbourhood)；或者采取选举产生的地方管理委员会代表的形式；或者通过民意调查或者公民座谈会，来帮助决定公共服务的供给中地方的一些优先事项和恰当的实施准则。尽管这些公民参与的形式不能排除在执行不利或者处理不善的事件中个人的纠正行为，但它们为行政管理的责任性

提供了一种不同于市场的模式：事先的集体沟通，而不是事件之后个人的“退出”。

这些实例所表明的是，标志着一种民主的行政管理系统的特征的，并非是在专业化的官僚制缺席的状态下，而是这样的官僚机构在运行时所秉承的文化价值和规范：专业建议的多元化和开放性：平等而透明的咨询渠道；在公共服务的酝酿过程中对公民负有解释责任。在政策决定和实施的过程当中，手段与目的之间的关系是非常复杂的，以这种观点看来，这些民主的准则必须普及到行政管理体制之中，以及政治过程本身当中。但是，当我们回顾 9—10 页所列的表格所表明的，对于韦伯视为官僚制之根本的那些特征，根本就不存在与之内在矛盾的事物。例如，人们常说，在一个封闭的自我管理系统之内，专业的概念本身预先假定了优越的知识会以家长主义的方式被运用。但是，那本身是一种文化的表现形式，恰恰是那些专业本身的特征，即至少对他们所服务的人尽责，这并非本质上就意味着以家长主义的方式来运用专业技术。一种民主的行政管理的独特在于，行政系统作为整体向全体公众负责，补充了每个行政人员向上级负责的官僚制原则。

但是，这些民主准则是否与行政效率协调一致？开放性、咨询性、解释责任看起来总是更耗费时间，因此以一种短视眼光来看，也更加昂贵。但是从长远看来，这样的准则为市场竞争之外的公共领域内的行政管理系统建构了一个重要的原则：使管理不善最小化：暴露腐败；以及阻止采用或者继续那些浪费的或者不起作用的政策。如果我们把效率概念从成本—效率

## 官僚制

的狭窄含义扩展到更宽泛的政策效果 (effectiveness) 的含义，就会得出相似的结论。正如我们在第一章中所看到的，在公共部门当中根本不存在收益性 (profitability) 这种评估政策效果的单一标准；效果 (effectiveness) 就是在相互竞争的价值当中找到某种平衡，这些价值被公众认为是正当的和可接受的，并且能够在实践中运用。在这里，同意使行政管理的形式对于更宽泛的、政府的民主原则做出了自己的一些贡献。

然而，在评价行政管理系统本身对实现这些原则所做的贡献的时候，重要的是不要把属于更广泛的政治系统的缺陷归咎为行政管理系统的责任。因为官僚制是无所不在的，它形成了一个人们直接感受政府的焦点，大多数问题都是通过它来得以传达，因此，尽管这些问题的源流可能位于别处，但仍然被认为是官僚制产生的问题。在这种意义上，官僚们是民主秩序失败的罪魁祸首 (flakcatcher)。因此，例如，许多使人们感到与政府相比自己显得无能为力的特征被定位在代议过程本身：遥远，不负责任，不充足的代表等等。对于政治家们来说，抱怨官僚制是使人们的明察远离自己失败的一种便利方法，但这肯定无助于准确的分析。

同样，我们也可以得出这样的一点，在既定的社会条件下，更广泛的政治和社会过程会有助于使官僚制成为一个反民主的力量。应该清楚，这一节论证的是，尽管官僚制拥有诸如信息和组织能力的集中这些特征，但是这些潜能会被用以反民主，这些特征本身并非反民主，但是这些特征对于民主秩序的行政管理需求来说却是必须的。那些没有意识到这一点，却坚

持民主与官僚制是内在矛盾的人，倾向于受到两种方向之一的驱使：乌托邦主义或者悲观主义。持有乌托邦主义的人认为，只有一股脑放弃专业的行政管理，民主秩序才有前景可言。持有悲观主义的人则接受专业行政管理的必要性，但是也因此接受民主为一种不可逆的妥协，即反民主的权力处于民主的核心。这二者都没有正确地提出问题：在什么样的条件下，官僚制度会变得自我封闭和秘密的，它的组织权力开始服务于一种受到控制和操纵的目的？在下一节中我们将揭晓这些问题。

## 民主与官僚制度的权力

在第二章中，对官僚制权力的分析所得出的结论是，把官僚制推向反民主倾向的那些压力并非自动地始于行政管理系统内部，而是那些要求如此作法的任务所导致的结果。因此，为那些自身之外的原因而责怪官僚制是毫无用处的。例如，只有当除了仅仅为了便于掩盖行政管理本身的错误之外，还存在诸种有力的理由要求长时期的隐瞒某些事情不让人们知道，保密性才成为行政管理独有的特征。如果我们寻找这些原因，我们将会发现，它们大部分都在权威或者政策缺乏明晰的一致同意时，有社会行为的系统控制方面的原始需要。尽管控制和管制（regulate）与权威密不可分，但还是有可能区分出三种主要的行为过程（process），它们使这种控制导向官僚制的独立和自我封闭。第一种是对未解决的社会冲突的管理。第二种是中央过分扩张的态势（dynamic）。第三种是保护国家的安全利益。

## 官僚制

前两种过程是社会固有的，在以前章节中思考的马克思主义和自由主义的描述中已经确认过了。第三种源自国际秩序中的国家状况，至今为止还没有提到。我将依次思考这三种主要的行为过程。

就如我们在前面的章节中看到的，对于马克思主义的官僚制理论来说，关键之处在于不论是在企业还是在国家之中，对劳动的控制都要求一种秘密的、自我封闭的行政管理。我们不必接受这种劳动价值理论（labour theory of value），进而认为少数人对集体过程（collective process）和劳动产品的控制，构成了工业社会中强制和社会控制的一个主要来源。劳动在生产当中处于从属性位置，雇佣劳动力的状况也不断变化，在工作场所（work place）本身这一层面上又缺少民主化，这些事实使得在任何更广泛的政治层面上订立的契约都变得脆弱而短暂。然而，在马克思主义中存在着对其他的、独立的社会控制和社会冲突强调不足的倾向，无论这些控制涉及的是其他阶级，还是社会分层的其他向度，如种族或者性别。尽管这些状况是由生产过程中形成的支配与服从这一不同的原因所引起，然而，到了不得不借助行政手段来对从属群体进行控制和管理的程度时，官僚制就会在缺乏真正的社会一致同意的情况下，建立起一种保护性的保密制度来行使它的功能，不论是为了效率还是秩序。

过分扩张的中央的态势则遵循不同的逻辑，因为对社会控制的需求是作为国家本身未追求其他目标而过分扩张的副产品出现的。最受看重的分析出自自由主义者对指令经济（com-

mand economy) 的批评以及其中的主张，即，与自愿交换相比，如果政治权威是由于承受太多社会协调负担而成为必需的话，那么它就会陷入一个强制不断增强的循环之中。那些批评国家过渡集权的人也提出了类似观点，国家将独立的地方政治权威的权力据为己有。这样的批评并不必然意指反对中央计划，这里的中央计划是指为社会和经济活动建立框架，甚至于在此框架之内有选择性的干预，尤其是一种有促进作用的干预。这样的批评所坚持的是，中央要寻求控制的活动愈多，来自社会和地方的各种创新性受到的压制就愈烈；同时，中央并不能够处理由于自己的干预所造成的始料未及的后果，因而会寻求接管这些活动，并使它们成为自身行政管理的对象。因此，它陷入了不断增加干预去矫正早期干预的后果的循环之中。在这种情况下，行政管理在家长制统治的成规下转变为一种自主权力：“我们能够洞察全面，因而我们最明白”。

官僚制自我封闭的第三个主要原因在于国家自身的安全利益，因而这种自我封闭也在“国家安全”的堂皇目标下得以维续。迄今为止，我在本书中几乎并未提及国家制度的最基本的历史成因：面对外部挑战，维持对既有领土的控制。对于国家机器来说，在所有的功能当中，这是最能导向保密和自主权发展的一项功能。对外政策是最不服从民主控制的政策领域：其中依赖的信息不能根据人们自身的经验来加以检验，因此他们的意见也尤其会受到操纵。针对潜在敌人的军事安全必然与针对国内公众的保密制度有着相似的缘由，保密网络扩张到军火工业，它们的利益与官僚制的利益紧紧纠缠在一起。当然，官

## 官僚制

僚制自我封闭的程度部分地取决于外部威胁的程度，以及内部反应的大小。但是，这也是国家自身政治姿态和防护方式的问题。摆出强权角色的姿态，或者借口保护的姿态，最容易导向与国内官僚制相关的军事方面的扩张，以及进而影响国家机器在其他领域的姿态；对核武器系统的依赖会导致最强烈而又名目繁多的保密。在另一个极端上，一种中立的姿态，以常规防卫和公民兵役实施的保护，会导向受到限制的保密，并对作为整体的国家机器施加持续的影响。

所有这三个过程——对社会服从和冲突的控制，中央过分扩张的态势，以及保护国家安全——都出于控制全体人民，或其中重要部分的需要：使用目前应用的所有尖端的技术，视人民为管理的对象，而不是社会和政治活动中拥有自主权的主体。正是出于这种目的保密才成为必需，现代行政管理所必须的信息和组织能力则不得不转变为一种控制和监督的工具，并受到官僚制自我封闭和独立的过程的保护。但是，自我封闭对于保护官僚制使之不暴露在全体人民面前是非常必要的，它在某种程度上也对政策制订者采用了这种保护措施。在这种保护之下，官僚制自身的利益开始成为政策制定当中的一个特殊领域，行政管理的可行性以及技术合理性这些价值转变为目的本身，而不论是否打着行政效率和秩序的旗号，还是集中计划（centralized planning），以及出于国家安全的需要来实现这些转变的。换句话说，第一章末尾思考的官僚制（bureaucratic theory）的理论现在可看成是官僚制自我封闭的特定产物。这种自我封闭制造了一种幻觉，即官僚制是一种完全自治和自我决定

的代理机构，而并非由于使之独立性成为必须的社会功能和过程所来决定。

马克思倾向于认为，过度集中的过程与国家安全管理最终源于阶级冲突，对此我将论证，这三种因素构成了官僚制自我封闭和自主化的三个来源。这种影响达到的程度取决于这些过程的强度，以及它们相互交叠或者相互强化的程度，当然政治传统与文化的诸种考虑也在其中。在一个其生产体系要求集中的劳动榨取，而这种榨取又遭到持续反抗的社会当中，仅对这种过程的管理就足以促使官僚制在国家和经济事务中脱离公众的控制。这就是现代社会中独裁的一个典型根源。与此对照，在 20 世纪 20 年代和 30 年代前苏联的案例当中，我们发现了所有三个过程的结合，虽然它们遵循着一个不同的暂时性动态：为对抗国外和国内挑战而维护国家安全利益；为指令经济服务的中央过度扩张；为了工业的快速增长而强制性榨取农民和无产阶级的剩余产品。所有这些都发生在一个从未经历过自由主义式的，更不用说是民主式演变的国家传统之内。因此，官僚制发展成为一个自我封闭的、自主的权力，是由多种因素决定的。

自 1945 年以来，在西方的自由民主政体中，这些过程通常不是很强烈，并且它们发生在一个已经相当民主的政治秩序当中，尽管国家不同，民主的程度也不尽相同。然而社会控制的必要性，不管是出自未解决的社会冲突，还是中央的过渡扩张，抑或是维护国家的安全利益，都产生了要求保密性的持续压力，尽管这些发生在一个相对开放的民主文化当中。因此，

## 官僚制

我们发现国家官僚制中存在着各种矛盾因素的结合，把承担公共责任这一行政管理的特征同官僚制自我封闭和自主的倾向联结在一起。这种矛盾在某些机构中自然地比在另一些机构中更加强烈，通过文职人员的责任冲突可以体验到这种矛盾，即，是对上级负责还是服从民主的解释责任这一规范。“官方保密”与“非官方泄密”的结合是最具矛盾性的：官方批准的、欲对国会和公众保密的东西，立即被某些低级文职人员好心地泄漏了出去。因此，文职人员们困扰于两种相互冲突的要求之间，一方面是关于民主的解释责任的各种规范，另一方面是出于有效政治管理而需要的保密功能。

在英国，这些矛盾采取了一种尤为强烈的形式，这解释了为什么信息自由的要求以及对文职人员更高程度的政治控制要求，构成了英国政治议程中一个反复出现的特征。开放性是民主政治的基石。然而，不首先考虑导致保密的压力，就提出实现开放性的种种建议，这种做法很可能被证明是行不通的。否则，这些建议必定会重蹈反对党所奉行的开放政府的一贯路线，一旦他们上台重新发现了要求保密的有说服力的各种理由，就会放弃开放政府的路线。当然，关于这一点还存在制度方面的理由，因为在像英国这样的议会体制中，始终存在着下议院议员的多数，他们对于保守现政府的秘密比使之公诸于众有着更强烈的兴趣。就像文职人员本身一样，政党成员也困扰于是对政府尽职还是服从有效的解释责任之间的冲突。这一冲突的根源，在于存在着体制上的特征使保密成为国家政策不可或缺的一部分，这些特征在英国尤为顽固，因为英国长期存在

着阶级、种族、和宗教之间的未决冲突，以及高度集权的政府体制，一向借口维护强大权力和核武器装备，冷战的终结并未消除多少这些特征。有关政治管理问题的议程使保密性成为贯穿英国行政管理的一种普遍习惯。

未能正确地诊断这些问题，导致了英国政治一种持续不变地刻板模式：缺乏主见的大臣成为全能型行政机构的工具。当然，也有官僚制权力和它的政治控制的问题；我的全部论点是，行政管理的自我封闭过程不仅给大臣们制造了难题，也给·国会监票人制造了难题。但是，简单地提倡发挥大臣们的男子汉气概——韦伯魅力型权威的现代翻版——无论是否得到政治顾问的支持，都对解决大臣们的秘密勾结以及使这种现象成为必须的种种压力毫无办法可言。建议开放型的政府，如果不是摆摆样子的话，就只有作为直接处理这些压力的议程的一部分才能有效，与此同时，政府对事务的轻重缓急有明确的认识，并能够博得大众的支持。

就此为止，我对民主政体与官僚制权力所得出的结论已经昭然若揭了。官僚制的行政管理本质上并非是反民主的。只有受到保密性保护的时候，它的组织化能力才变得反民主。这种自主性，尽管是真实的，但当官僚制自我封闭的原因不在自身，而在其被要求完成的任务，并且这些任务是更广泛的社会和政治议程的一部分时，却造成了官僚制是自我激励的假象。任何分析都必须以此为出发点。不然的话，我们就不能理解为什么官僚制能够一直成功地抵制使他们更加开放和更具解释责任的那些尝试。由此我们就会认为，他们拥有超过其实际拥有的权

力，并有助于使我们把官僚制的邪恶和战无不胜的神话永久化。

## 结 论

民主理论的立场以及它对一种可实现的民主秩序的假设，使我们能够把从内部对官僚制行政管理的理解，同从外部对官僚制权力的批判分析结合起来，并将自由主义对政治权威过分扩张的批评，同马克思主义对官僚制作为一种社会服从与控制工具的批判融合起来。在这个过程中，这个立场为本书一开始所提出的问题提供了解决办法。至于定义问题，它证实了官僚制的概念只是详细阐明了照章办事的专业行政管理的一般特征；并进一步证实了官僚制的研究包含着对这种普遍形式以及各类特殊变体的研究，在这类研究中，在民主秩序内部运作的官僚制具有特殊的意义。关于行政效率的问题，它确认了官僚制发挥如下这些必不可少的作用时所必须具备的条件，即确保政策的可行性和有效的实施，不让有关可行性或者效率的考虑中断关于目的的辩论或者破坏相互对峙的社会要求之间的妥协。就官僚制权力而言，它阐明了官僚制固有的信息和组织能力通过保密和自我封闭，变成一种反民主力量的过程，以及促使官僚制沿着这一方向发展的特定压力。总之，这一立场为我们提供了对这一主题的最完整，以及我认为最明确的分析。

还有最后一个问题。本书中一再出现的一个主题是官僚制的特定观念与独特的社会立场和实际利益结合的方式，这种特定的结合方式也使得这些观念具有他们自身的洞见和局限性。

### 第三章 官僚制与民主理论

第一章的观点大部分涉及官僚制自身，这些观点使各学科在管理与行政管理中的新人职位教育中紧密相连。由此，这些学科也都带有各自观念的局限性，不论是他们倾向于完全从内部理解官僚制，把它看成是自我驱动的实体，还是从社会科学狭隘的学科观念的角度理解官僚制，在社会劳动分工的领域内来反映行政管理的特定功能。第二章的视野更为宽阔，包括对整体的社会和历史过程的理解，这对于主要社会阶级即资产阶级和无产阶级各自的政治方案来说是非常必须的。从这些阶级立场出发，也导致了他们各自的局限，无论是在对官僚制自身的分析当中，还是在将社会科学等同于一个特定阶级的世界观的观念当中，都是如此。民主理论归属于哪种社会立场和实际利益呢？抑或，民主理论提供一个明确而复杂的对官僚制的分析，这种主张包含了令人难以置信的假定，不归属于任何一种社会立场。

这个问题触及了社会理论当中一个最根本的主题。从社会科学发展的早期，人们就认为，观察社会的方式依赖于观察者的社会立场；并且试图通过方法论的手段来摆脱知识的社会决定性——例如，以科学分解的态度来详细阐明一种严格的探究程序——并不能克服最初假设、或者意义标准的问题，这些东西都只能得自于社会。自从这些问题被首次提出，就大致有两种回应。一种曾经主张，一个特定的社会立场提供了一个接近真理的特殊途径，因为这种立场的态度和利益代表了社会整体的普遍利益，因此，它的智识（intellectual）代言人能够形成一种普遍有效的知识。在不同的时代，由于不同的原因，人们

## 官僚制

推举了各种各样的人来填充这些特定立场，他们包括资产阶级、无产阶级和官僚制本身。由于每一种主张都被依次揭露为尽管进步却只代表局部集团利益的特定辩护，所以第二种回应逐渐变得流行。这包含着这种或者那种相对主义：要么承认各种最初假定都具有社会依赖性，取舍之间不存在一致首肯的学术标准，所以这是一个政治抉择问题；要么把相互对峙的社会理论仅仅看作是一套分析工具，它能够对某些现象（比之其他现象）提供更好的解释。尽管后一种主张也许看起来避免了社会决定的难题，然而这样做，却是以放弃自己所有连贯的研究日程，不加批判的分析他人制定的研究日程为代价的。

这本书的潜在假设是，我们应该放弃寻找一种对综合的和连贯的社会过程的理解——在过去我们称之为寻求真理——这种寻求超越了特定学科的特殊主义（particularism），主要社会集团之间相互对峙的世界观，以及“多重观点”的折中主义。如果我们询问，这样一种综合性的认识与谁的视野和实际要求相吻合，那么这个答案只能是：民主政体的公民。在这里，民主政体的公民并不是指那些碰巧生活在我们称之为民主政体中的人。而是指任何一个认同平等这一民主权利，以及通过公开讨论和协商来作为解决差异的人，以及接受这些认同的实施所要求的实践的人。这种立场对所有人是放开的，并且它超越了社会与个人身份的特殊不同，而不是消除它们，或者设想这些区别根本不存在，在这个意义上，这种立场是真正具有普遍性的立场。作为一种社会实践的形式，只有它具有与社会科学本身相同的那些要求：要求社会制度和活动的开放性，而不是通

过隐瞒或者歪曲真相使之神秘化；必须理解那些不同于我们的人的观点和利益，把他们看作是主体而不是客体；最后，有必要从整体上来理解社会过程，将其看作是建立和维持自身事件的一个条件。这些要求并不需要把所有立场或者利益当作具有同等价值来接受。民主政体的公民立场是一种批判的立场，尤其是对于那些故意隐瞒或者歪曲真相并通过压制他人权利来行驶自身权利的人来说，更是如此。这种立场也具有修正的性质，因为它寻求扩大民主权利的拥有和行使。

当然，在缺乏适当的调查方法的情况下，这种立场本身并不能保证获得有效的社会知识。但是，这种立场是最有助于获得社会知识的，因此对于社会科学的实践来说具有特殊意义。同理，对于民主政体的公民身份而言，社会科学提供的对于社会过程的一般性理解具有尤其重要的意义。这些普遍认识并非某种崇高的峰巅，只有特定的少数人才能够到达，这些人注定要成为政治秩序中的哲学王；也并非一系列低矮的山头，成为官僚制或者非官僚制精英拥有的禁地。这是一片广阔的高原，它的攀登路径应该在原则上向所有寻求实践民主的公民身份的人开放。

官僚制是现代世界最普遍的制度之一。人们对其存在的熟悉掩盖了它的复杂性。作为民主社会的公民，如果我们要扩展民主实践自身的领域，就需要既理解这种能力的价值，又理解这种能力的局限，以及为什么这些能力转变为一种独立的权力。这些立场是否会真正产生那种我所大胆主张的对官僚制的明确分析，有待于读者作出判断。

# 进一步阅读书目

## 引言

在 Albrow 的著作中广泛讨论了定义官僚制的问题，还包括 Bendix, Crozier (ch. 7), Jacques (ch. 3), Kamenka 和 Krygier (eds) (ch. 1), Lane (ed.) (ch. 1)。

## 第一章

从组织社会学的立场来研究官僚制的是 Blau 和 Meyer, Burns 和 Stalker, Clegg 和 Dunkerley, Gross 和 Etzioni, Merton (ed), Mouzelis, Perrow 和 Woodward。使用公共选择方法来解释官僚制的著作有 Breton 和 Wintrobe, Coase, Downs, Jackson, Marris, von Mise (1944), Niskanen (1971, 1973), Rowley (ed.), 以及 Williamson。在 Moe (1984) 和 Orzechowski 的著作中对公共选择方法做了十分有用的总结，相关的批评见 Dunleavy, Lewin

和 Self (1993)。从比较的观点研究官僚制见 Dunsire (1973), Nadel, 和 Rourke, Page, Peters (1995), Piekalkiewics and Hamilton, Riggs, Self (1972) and Subramaniam。公共管理与私人管理之间的区别见 Allison, Moe, 以及 Wade。对政府增长的更为复杂的说明见 Rose。对官僚制的竞争理论的讨论见 Jenkins 和 Grey, 以及 Peters (1995), 在 Caldwell 和 Freedman 的著作中对 Allison 和 Halperin 的“官僚制政治”观念做出了批评。Page, Peters (1987) 和 L. B. Hill 的一些章节中回顾评论了关于政治家—官僚关系的各种模型。

## 第二章

在更为宽泛的政治学和政治社会学的背景下来看待韦伯的官僚制理论见 Beetham (1985, 1989), Bendix 以及 Roth, Glassman 和 Murvar (eds, Lassman) 和 Speirs, 以及 Mommsen (1974, 1989)。韦伯的合理化理论的相关讨论见 Brubaker, Roth 和 Schlucher, 以及 Schlucher (1981)。韦伯与米歇尔 (Michels) 之间的比较见 Goulder, Mommsen (1981) 和 Scaff。把韦伯理论与马克思或者马克思主义的一些方面进行比较见 Cohen, Kamenka 和 Krygier, Loewith 和 Wright。对国家计划展开比韦伯更加彻底而全面批评的见 Hayek (ed.) (1935, 1944) 和 von Mise (1936)。关于马克思的见 Draper (1977), Perez - Diaz, 以及 Schlucher (1987)。马克思主义对官僚制的解释见 Baptista, Deutscher (1972), Hegdus, Lefort 和 Mandel (1973, 1972)。对 Trotsky 理论

## 官僚制

的讨论见 Deutscher (1963) 和 Knei - Paz。随后对作为统治阶级的苏联官僚制的讨论见 Burnham, Djilas 和 Rizzi, 更近期的讨论见 Arato, Bahro, Feher, Mallet, Mandel (1979), Sawer 和 Sweezy。论述马克思主义关于民主秩序的理论见 Draper (1970), Levin, Lukes, Ollman, Pieson (1986), Pollan 和 Rattansi。从苏联经验的角度讨论市场社会主义见 Bardhan 和 Roemer (eds), Brus, Nove, Nuti 和 Pierson (1995)。在 Blackburn (ed.) 和 Callinicos 的著作中可以看到自 1989 年以来对马克思主义的评价。

## 第三章

关于民主与市场对立的讨论见 Beetham (1993), Elster 和 Lindblom。对民主理论更一般性的讨论见 Arblaster, Beetham (1993), Dahl (1989), Duncan (ed.), Finley 和 Held。关于官僚制与民主见 Abrahamsson, Etaioni - Halevy, Gruber, Pollitt 和 Thompson (1983), 对民主秩序中行政人员应负责任性的讨论见 Chapman (ed), Cooper 和 Thompson (1980)。行政管理民主化的各种途径见 Albo, Langille 和 Panitch (eds), Frug, M. J. Hill, Ranson 和 Stewart, 以及 Stivers。政策实施的复杂性见 Dunsire (1978) 以及 Pressman 和 Wildavsky; 关于压力集团和官僚制见 Page 和 Peters (1977)。对官僚制保密性的根源的分析见 Harden 和 Lewis, Michael, Nelkin, Ponting, Robertson 和 Rule; Kaufman 和 Milward 以及 Rainey 提醒不要夸大官僚制的失败。对有关代议

### 进一步阅读书目

系统民主化的讨论见 Barber 和 Fishkin, 把民主扩展到经济领域见 Archer, Dahl (1985), 和 Pateman。关于社会科学与社会利益之间的联系见 Habermas。

## 参考书目

Abrahamsson, B. (1977) *Bureaucracy or Participation*. London: Sage.

Albo, G., Langille, D. and Panitch, L. (eds) (1993) *A Different Kind of State? Popular Power and Democratic Administration*. Toronto: Oxford University Press.

Albrow, M. C. (1970) *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press.

Allison, G. T. (1983) *Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?* in J. L. Perry and K. L. Kramer (eds) *Public Management: Public and Private Perspectives*, pp. 72 – 92. Palo Alto, CA: Mayfield Publishing.

Alisson, G. T. and Halperin, M. H. (1972) *Bureaucracy politics: a paradigm and some policy implications*, in R. Tanter and R. H. Ullman (eds) *Theory and Policy in International Relations*, pp. 40 – 79. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Arato, A. (1978) Understanding bureaucracy centralism. *Telos*,

## 参考书目

35: 73 – 87.

Abraster, A. (1994) *Democracy*, 2 nd edn. Buckingham: Open University Press.

Archer, R. (1995) *Economic Democracy*. Oxford: Clarendon Press.

Bahro, R. (1978) *The Alternative in Eastern Europe*. London: New Left Books.

Barber, B. (1984) *Strong Democracy*. Berkeley, CA: University of California Press.

Bardhan, P. and Roemer, J. E. (eds) (1993) *Market Socialism*. Oxford: Oxford University Press. 1993.

Beetham, D. (1985) *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, 2 nd edn. Cambridge: Polity Press.

Beetham, D. (1989) Max Weber and the liberal political tradition. *Archives Européennes de Sociologie*, 30: 311 – 23.

Beetham, D. (1993a) Four theorems about the market and democracy. *European Journal of Political Research*, 23: 187 – 201.

Beetham, D. (1993b) Liberal democracy and the limits of democratization, in D. Held (ed.) *Prospects for Democracy*, pp. 55 – 73. Cambridge: Polity Press.

Bendix, R. (1968) Bureaucracy, in the *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. II, pp. 206 – 19. New York: Macmillan and Free Press.

Bendix, R. and Roth, G. (1971) Scholarship and Partisanship:

## 官僚制

Essays on Max Webber. Berkeley, CA: University of California Press.

Blackburn, R. (ed.) (1991) *After the Fall*. London: Verso.

Blais, A. and Dion, S. (eds) (1991) *The Budget - maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Blau, P. M. and Meyer, M. V. (1971) *Bureaucracy in Modern Society*, 2nd edn. New York: Random House.

Breton, A. and Wintrobe, R. (1982) *The Logic of Bureaucratic Conduct*. Cambridge: Cambridge University House.

Burnham, R. (1984) *The Limit of Rationality*. London: Allen and Unwin.

Brus, W. (1972) *The Market in a Socialist Economic*. London: Routledge.

Burnham, J. (1945) *The Managerial Revolution*. Harmondsworth: Penguin Books.

Burns, T. and Stalker, G. M. (1961) *The Management of Innovation*. London: Tavistock Publications.

Caldwell, D. (1997) Bureaucratic foreign policy making. *American Behavioral Revolutions*. Cambridge: Polity Press.

Callinicos, A. (1991) *The Revenge of History: Marxism and the East European Revolutions*. Cambridge: Policy Press.

Chapman, R. A. (ed.) (1993) *Ethic in Public Service*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Clegg, S. and Dunkerley, D. (1980) *Organization, Class and*

## 参考书目

*Control*. London: Routledge.

Coase, R. (1937) *The nature of the firm*. *Economica*, 4: 386 – 405.

Cohen, J. L. (1972) Max Weber and the dynamics of rationalized domination. *Telos*, 14: 63 – 86.

Conybeare, J. A. C. (1984) *Bureaucracy, monopoly and competition*. *American Journal of Political Science*, 28: 479 – 502.

Cooper, T. L. (1991) *An Ethic of Citizenship for Public Administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice – Hall.

Crozier, M. (1971) *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Dahl, R. A (1985) *A Preface to Economic Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Dahl, R. A. (1989) *Democracy and its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.

Deutscher, I. (1963) *The Prophet Outcast*. London: Oxford University Press.

Deutscher, I. (1972) The roots of bureaucracy, in I. Deutscher *Marxism in our Time*, pp. 181 – 208. London: Cape.

Djilas, M. (1957) *The New Class*. London: Thames and Hudson.

Downs, A. (1967) *Inside Bureaucracy*. Boston, MA: Little Brown.

Draper, H. (1970) The death of the state in Marx and Engels,

## 官僚制

in R. Miliband and . Saville (eds) *Socialist Register*, pp. 281 – 308.  
London: Merlin Press.

Draper, H. (1977) *Karl Marx's Theory of Revolution*, vol. 1,  
State and Bureaucracy . New York: Monthly Review Press.

Duncan, G.. (ed.) (1983) *Democratic Theory and Practice*.  
Cambridge: Cambridge University Press.

Dunleavy, P. (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public  
Choice*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Dunsire, A. (1973) *Administration: the Word and the Science*.  
London: Martin Robertson.

Dunsire, A. (1978) *Implementation: in a Bureaucracy*. Oxford:  
Martin Roberston.

Elster, J. (1986) The market and the forum , in J. Ester and  
A. Hylland (eds) *The Foundation of Social Theory*, pp. 103 – 32.  
Cambridge: Cambridge University Press.

Engels, F. (1959) On authority, in L. Feuer (ed.) *Marx and  
Engels*, pp. 418 – 4. New York: Basic Books.

Etzioni – Halevy, E. (1985) *Bureaucracy and Democracy*, 2 nd  
edn.. London: Routledge.

Feher, F. , Heller, A. and Markus, G. (1983) *Dictatorship  
Over Needs*. Oxford: Blackwell.

Finley, M. I. (1973) *Democracy Ancient and Modern*. London:  
Chatto and Windus.

Fishkin, J. (1991) *Democracy and Deliberation*. New Haven,

CT: Yale University Press.

Freedman, L. (1976) Logic, politics and foreign policy processes. *International Affairs*, 52: 434 – 49.

Frug, J. (1990) Administrative democracy. *University of Toronto Law Journal*, 40: 559 – 86.

Gerth, H. H. and Mills, C. W. (eds) (1984) From Max Weber. London: Routledge.

Glassman, R. and Murvar, V. (eds) (1984) *Max Weber's Political Sociology*. Westport, CT: Greenwood Press.

Gouldner, A. (1955) Metaphysical pathos and the theory of bureaucracy. *American Political Science Review*, 49: 496 – 507.

Gross, E. and Etzioni, A. (1985) *Organizations in Society*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice – Hall.

Gruber, J. E. (1987) *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley, CA: University of California Press.

Habermas, J. (1971) *Knowledge and Human Interests*. London: Heinemann.

Harden, I. and Lewis, N. (1986) *The Noble Lie*. London: Hutchinson.

Hayek, F. A. (ed.) (1935) *Collectivist Economic Planning*. London: Routledge.

Hayek, F. A. (1944) *The Road to Serfdom*. London: Routledge.

Hegedus, A. (1976) *Socialism and Bureaucracy*. London: Alli-

## 官僚制

son and Busby.

Held, D. (1987) *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Hill, L. B. (1991) Who governs the American administrative state? A bureaucratic – centred image of governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1: 261 – 94.

Hill, M. J. (1976) *The State, Administration and the Individual*. London: Fontana.

Jackson, P. M. (1982) *The Political Economy of Bureaucracy*. London: Philip Allan.

Jacques, E. (1976) *A General Theory of Bureaucracy*. London: Heine – mann.

Jenkins, W. and Gray, A. (1983) Bureaucratic politics and power: developments in the study of bureaucracy. *Political Studies*, 31: 177 – 93.

Kamenka, E. and Krygier, M. (eds) (1979) *Bureaucracy*. London: Arnold.

Kaufman, H. (1981) Fear of bureaucracy: a raging pandemic. *Public Administration Review*, 41: 1 – 9.

Knei – Paz, B. (1978) *The Social and Political Thought of Leon Trotsky*. Oxford: Clarendon Press.

Lane, J – E. (ed.) (1987) *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage.

Lassman, P. and Spears, R. (eds) (1994) *Weber: Political*

*Writings* , Cambridge: Cambridge University Press.

Lefort, C. (1974) What is bureaucracy? *Telos* , 22: 31 – 65.

Lefort, C. (1986) *The Political Forms of Modern Society* . Cambridge: Policy Press.

Levin, M. (1983) Marxism and democratic theory, in G. Duncan (ed.) *Democratic Theory and Practice* , pp. 79 – 95. Cambridge: Cambridge University Press.

Lewin, L. (1991) *Self – interest and Public Interest in Western Politics* . Oxford: Oxford University Press.

Lindblom, C. (1977) *Politics and Markets* . New York: Basic Books.

Loewith, K. (1982) *Max Weber and Karl Marx* . London: Allen and Unwin.

Lukes, S. (1985) *Marxism and Morality* . Oxford: Oxford University Press.

Lynn, J. and Jay, A. (1983) *Yes Minister* , 3 vols. London: BBC Publications.

Mallet, S. (1974) *Bureaucracy and Technocracy in the Socialist Countries* . Nottingham: Spokesman Books.

Mandel, E. (1973) *On Bureaucracy: a Marxist Analysis* . London: New Left Books.

Mandel, E. (1979) Why the Soviet bureaucracy is not a new ruling class. *Monthly Review* , July – August: 63 – 76.

Mandel, E. (1992) Power and Money: a Marxist Theory of Bu-

reaucracy. London: New Left Books.

Marris, R. L. (1964) The Economic Theory of 'Managerial Capitalism'. London: Macmillan.

Marx, K. (1968) The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte and Critique of the Gotha Programme, in K. Marx and F. Engels, *Selected Works*, 1 vol. , pp. 97 – 180 and 319 – 35. Moscow: Foreign Languages Publishing House.

Marx, K. (1970) *Critique of Hegel's 'Philosophy of Right'*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marx, K. and Engels, F. (1971) *Writings on the Paris Commune*. Moscow: Foreign Language Publishing House.

Merton, R. K. (ed.) (1952) *Reader in Bureaucracy*. Glencoe, IL: The Free Press.

Michael, J. (1982) *The Politics of Secrecy*. Harmondsworth: Penguin Books.

Michels, R. (1959) *Political Parties*. Glencoe, IL: The Free Press.

Miller, G. J. and Moe, T. M. (1983) Bureaucrats, legislators and the size of government. *American Political Science Review*, 77: 297 – 322.

Milward, H. B. and Rainey, H. G. (1983) Don't blame the bureaucracy! *Journal of Public Policy*, 3; 149 – 68.

Moe, T. M. (1984) The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28: 739 – 77.

## 参考书目

Moe, T. M. (1990) The politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy, in O. E. Williamson (ed.) *Organization Theory*, pp. 116 – 53. New York: Oxford University Press.

Mommsen, W. J. (1974) *The Age of Bureaucracy*. Oxford: Blackwell.

Mommsen, W. J. (1981) Max Weber and Robert Michels. *Archives Européennes de Sociologie*, 22: 100 – 16.

Mommsen, W. J. (1989) *The Political and Social Theory of Max Weber: Collected Essays*. Cambridge: Polity Press.

Mouzelis, N. P. (1975) *Organization and Bureaucracy*, 2 nd edn. London: Routledge.

Nadel, M. V. and Rourke, F. E. (1975) Bureaucracies, in F. T. Greenstein and N. W. Polsby (eds) *Handbook of Political Science*, vol. 5, pp. 373 – 440. Reading, MA: Addison – Wesley.

Nelkin, D. (1997) *Technological Decisions and Democracy*. London: Sage.

Niskanen, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, IL: Aldine.

Niskanen, W. A. (1973) *Bureaucracy, Servant or Master?* London: Institute of Economic Affair.

Nove, A. (1991) *The Economic of Feasible Socialism Revisited*. London: Allen and Unwin.

Nuti, D. M. (1992) Market socialism: the model that might have been but never was , in A. Aslund (ed.) *Market Socialism*,

## 官僚制

pp. 17 – 31. Cambridge: Cambridge University Press.

Ollman, B. (1977) Marx' s vision of communism: a reconstruction. *Critique*, 8: 4 – 42.

Orzechowski, W. (1977) Economic models of bureaucracy, in T. E. Borcherding (ed.) *Budgets and Bureaucrats*. Durham. NC: Duke University Press.

Page, E. C. (1992) *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*, 2 nd edn. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Parkinson, C. N. (1958) *Parkinson' s Law*. London: Murray.

Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Perez – Diaz, J. M. (1978) *State, Bureaucracy and Civil Society*. London: Macmillan.

Perrow, C. (1972) *Organizational Analysis: a Sociological View*. London: Tavistock Publications.

Peters, B. G. (1977) Insiders and outsiders: the politics of pressure group influence on bureaucracy, *Administration and Society*, 9: 191 – 218.

Peters, B. G. (1981) The problem of bureaucratic government. *Journal of Politics*, 43: 56 – 82.

Peters, B. G. (1987) Politicians and bureaucrats in the politics of policymaking, in J. – E. Lane (ed.) *Bureaucracy and Public*

## 参考书目

*Choice*, pp. 255 – 82. London: Sage.

Peters, B. G. (1995) *The Politics of Bureaucracy*, 4 th edn. White Plains, NY: Longman.

Piekalkiewicz, J. and Hamilton, C. (eds) (1991) *Public Bureaucracies Between Reform and Resistance*. Oxford; Berg.

Pierson, C. (1986) *Marxist Theory and Democratic Politics*. Cambridge: Polity Press.

Pierson, C. (1995) *Socialism After Communism*. Cambridge: Polity Press.

Polan, A. J. (1984) *Lenin and the End of Politics*. London: Methuen.

Pollitt, C. (1986) Democracy and bureaucracy, in D. Held and C. Pollitt (eds) *New Forms of Democracy*, pp. 158 – 91. London: Sage.

Ponting, C. (1986) Whitehall: Tragedy and Farce. London: Hamilton.

Ponting, C. (1990) *Secrecy in Britain*. Oxford: Blackwell.

Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B. (1983) *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.

Ranson, S. and Stewart, J. (1994) *Management for the Public Domain*. London: Macmillan.

Rattansi, A. (1982) *Marx and the Division of Labour*. London: Macmillan.

Riggs, F. W. (1964) *Administration in Developing Countries*.

## 官僚制

Boston, MA: Houghton.

Rizzi, B. (1985) *The Bureaucratization of the World*, trans. A. Westoby. London: Tavistock Publications.

Roberson, K. G. (1982) *Public Secrets*. London: Macmillan.

Rose, R. (1984) *Understanding Big Government*. London: Sage.

Roth, G. and Schluchter, W. (1979) *Max Weber's Vision of History*. Berkeley, CA: University of California Press.

Rowley, C. K. (ed.) (1993) *Public Choice Theory*, vol. 3. Aldershot: Elgar.

Rule, J. B. (1974) *Private Lives and Public Surveillance*. New York: Schocken.

Scaff, L. (1981) Marx Weber and Robert Michels. *American Journal of Sociology*, 86: 1269 – 85.

Schluchter, W. (1981) *The Rise of Western Rationalism*. Berkeley, CA: University of California Press.

Schluchter, W. (1987) Form government over persons to the administration of things: Marx and Engels on bureaucracy, in R. M. Glassman, W. H. Swatos and P. L. Rosen (eds) *Bureaucracy Against Democracy and Socialism*, pp. 11 – 30. Westport, CT: Greenwood Press.

Schumpeter, J. A. (1947) *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin.

Self, P. (1972) *Administrative Theories and Politics*. London:

Allen and Unwin.

Self, P. (1993) *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. London: Macmillan.

Stivers, C. (1990) The public agency as polis: active citizenship in the administrative state. *Administration and Society*, 22: 86 – 105.

Subramaniam, V. (1990) Introduction, in V Subramaniam (ed.) *Public Administration in the Third World*, pp. 1 – 14. Westport, CT: Green – wood Press.

Sweezy, P. (1979) Is there a ruling class in the USSR? *Monthly Review*, October and July – August: 1 – 17 and 76 – 86.

Thompson, D. F. (1980) The moral responsibility of public officials. *American Political Science Review*, 74: 905 – 16.

Thompson, D. F. (1983) Bureaucracy and democracy, in G. Duncan (ed.) *Democratic Theory and Practice*, pp. 233 – 50. Cambridge: Cambridge University Press.

Trotsky, L. (1972) *The Revolution Betrayed*. New York; Pathfinder Press.

von Mises, L. (1936) *Socialism*. London: Cape.

von Mises, L. (1994) *Bureaucracy*. New Haven, CT: Yale University Press.

Wade, L. L. (1979) Public administration, public choice and the pathos of reform. *Review Of Politics*, 41: 344 – 74.

Weber, M. (1978) *Economy and Society*, 2 vols. Berkeley, CA: University of California Press. Especially pp. 217 – 26, 956 –

## 官僚制

1005, and 1381 – 469.

Weber, M. (1978) *Socialism*, in W. G. Runciman (ed.) Weber, *Selections in Translation*, pp. 251 – 62. Cambridge: Cambridge University Press.

Williamson, O. E. (1975) *Market and Hierarchies*. New York: Free Press.

Woodward, J. (1980) *Industrial Organization*, 2<sup>nd</sup> edn. Oxford: Oxford University Press.

Wright, E. O. (1978) *Class, Crisis and the State*. London: New Left Books.

## 译者后记

戴维·毕瑟姆的这本小册子对于初入理论殿堂的人来说，既有精辟的理论分析又有一定的深度，能够提供许多继续研究的线索和灵感，同时行文生动有趣，娓娓道来。

本书的翻译工作由韩志明和张毅二人共同完成，具体分工如下：

第二版绪言、导言，第一、二章由韩志明翻译完成；  
第三章，进一步阅读书目由张毅翻译完成。

2004年冬，长春

封面页  
书名页  
版权页  
前言  
目录  
正文